المجلس الأعلى للثقافة

النظام النيابى فى مصر
النظام النيابى فى مصر
النظام النيابى فى مصر
النظام النيابى فى مصر
النظام النيابى فى مصر
النظام النيابى فى مصر

النظام النيابي فى مصر

النظام النيابى فى مصر

الدكتور

سليمان محمد سليمان الطماوى

العميد السابق لحقوق عين شمس

١٩٩٠

M.DRAZ



المجلس الأعلى للثقافة

النظام النيابى فى مصر

دكتور

سليمان محمد سليمان الطماوى

العميد السابق لحقوق عين شمس

١٩٩٠

كتيبات "الثقافة القانونية للجميع"

مقــدمة

عنيت لجنة القانون بالمجلس الأعلى للثقافة بوضـع منهاج عملها فى نطاق نشاط هـذا المجلس على أن يشمل هذا المنهاج المجال الداخـلى والمجال الدولى ، وورد بين وسـائل اللجنـة فى تحقيق أهدافها مشروع أصـدار كتيبات فى شتى فـروع القانون توجه الى الكافة يراعى فيهـا المؤلف أنه يكتب ـ بصفة خاصـة ـ لغير رجال القـانون ـ بقصـد تعريفهم بالأفكـار الدستورية والقانونية العـامة وتحمل هـذه الكتيبات عنوان « الثقافة القانونية للجميع » .

وقد أثير الاقتراح بهذا المشروع فى اجتماع اللجنـة المنعقد فى ١٥ مايو ١٩٨٦ وتابعت اللجنـة دراسته فى صـورته النهائية فى اجتماعها المنعقد فى ١٩ يونيو ١٩٨٦ حيث أقرته مع مراعاة ما يلى :

١ ـ بيان الاسلوب الذى يتبع فى تأليف هـذه الكتيبات

من حيث كونها توجه الى الكافة وليس الى المتخصصين فى القانون ٠

٢ ـ بيان حجم الكتيب فيكون فى حجم « كتاب الجيب » كذلك تحديد عدد صفحاته بوجه عام وعلى أن تصدر اللجنة كتيبين فى كل عام ٠

٣ ـ وقد عهدت اللجنة الى الأساتذة أعضائها بأن يقدم كل منهم بيانا بما يقترحه من مسائل تكون موضوعات لهذه الكتيبات يعرض على اللجنة فى أول اجتماع لها فى دورة عملها لعام ١٩٨٦ ـ ١٩٨٧ وفى اجتماع اللجنة المنعقد فى ١٩٨٦/١١/٢٠ عرضت المقترحات التى قدمها الأساتذة الأعضاء بشأن عدد من المسائل التى تصلح موضوعات لهذه الكتيبات وبعد دراستها حددت اللجنة ما اختارته من هذه المسائل وذلك على النحو الثابت بمحضر هذا الاجتماع ، ووافقت شعبة العلوم الاجتماعية بالمجلس الأعلى للثقافة على ما انتهى اليه رأى اللجنة وذلك فى اجتماعها المنعقد فى ١٩٨٦/١١/٢٥ ويمكن أن نورد فيما يلى على سبيل المثال تعيين هذه المسائل من دستورية وقانونية :

الدولة وأنواعها ـ الدستور وأنواعه ـ النظام النيابى ـ الحريات العامة ـ النظام الحزبى ـ القضاء الادارى وتطبيقاته فى مصر ـ المسئولية عن أعمال السلطة التشريعية التأمينات الاجتماعية ـ قانون ايجار الأماكن ـ قانون ايجار الأراضى الزراعية ـ الشركات التجارية ـ شركات توظيف الأموال ـ التعامل بالشيك ـ الاعتمادات المصرفية وضماناتها ـ الأحداث أمام القانون الجنائى ـ جرائم الصحافة وغيرها من وسائل الاعلام ـ حماية حقوق الانسان فى الاجراءات الجنائية ـ محاكم أمن الدولة ـ الطب والقانون الجنائى العلاقات الدولية ـ السلام ـ الارهاب الدولى ـ جامعة الدول العربية ـ منظمة المؤتمر الاسلامى ـ منظمة الوحدة الافريقية ـ نظام المحاكم فى مصر ٠

ويسر اللجنة أن تقدم للقراء الكتيب الأول من مجموعة « الثقافة القانونية للجميع » وموضوعه « النظام النيابى فى مصر » الذى قام بتأليفه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى أستاذ القانون العام ، العالم الغزير الانتاج ٠

ويمكن فى مقام هذه المقدمة التنويه ببعض الأنشطة الأخرى للجنة وهى :

١ ـ اعداد فهرس شامل للمؤلفات والبحوث في القانون المصرى المنشورة في مصر وخارجها وقد تم اصدار المجلد الأول من هذا الفهرس والذى يشمل السنوات من ١٨٧٥ الى ١٩٧٠ وهو يحمل عنوان « ببلوجرافيا القانون والعلوم السياسية » وتعمل اللجنة على اصدار ملحق لهذا الفهرس كل خمس سنوات .

٢ ـ العمل على جمع الوثائق القانونية والقضائية « بطريقة الميكروفيلم) واعداد فهرس لما يجمع منها وذلك لما لهذه الوثائق من أهمية فى الكشف عن حالة المجتمع المصرى فى العديد من حقب الزمان من النواحى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وقد تم اعداد ٦٥٠٠٠ لقطة ميكروفيلم .

٣ ـ الحلقة الدراسية للبحوث فى القانون ، وهى ندوة تعقد سنويا فى مصر أو فى احدى البلاد العربية الاخرى ، وقد تم عقد خمس حلقات ، وتعد اللجنة لعقد الحلقة السادسة وتوفر هذه الحلقات الدراسة المقارنة فى مجال القانون والفقة والقضاء .

٤ ـ أسبوع الفقه الاسلامى ، وهو اجتماع يعقد سنويا فى مصر أو فى احدى البلاد العربية الاخرى وقد تم عقد

خمسة أسـابيع وتعد اللجنـة لعقد الاسـبوع السـادس :
وتوفر هـذه الأسـابيع العناية بدراسـة الفقة الاسلامى فى مختلف موضوعاته ، وتكون وسيلة فعالة لاحيائه •

وأخيرا فانه ليس ثمة من شك فى أن نشاط لجنة القـانون فى المجال الداخلى يلقى الضـوء على الحياة القانونية فى المجتمع المصرى ويساعد فى تقدمها ، وأن نشاطها فى المجال الدولى يعين على تقـوية الروابط فى المجتمـع العربى ودفعهـا الى التقدم والارتقـاء •

والله ولى التوفيـق ؟

مقرر لجنة القانون

النظام النيابى وتطبيقه فى مصر

مقـــدمة عامة

١ ـ منذ آن عاش الانسان فى جمــاعة ، وهو يبحث عن المثل الأعلى لنظام الحكم الذى يحقق خير الجماعة ، ولكنــه لم يصل الى هذا المثل الأعلى الذى ينشده • وقد عبر عن هذا المعنى أحد الفلاسفة ، حين سئل عن أفضــل نظم الحــكم ، فأجاب : لمن ، ومتى ؟ ! يعنى أن النظام الأمثــل للحكم يتغير بحسب ظروف الزمان ، والمكان ، والشعب الذى يوضع له •

ولقد عبر عن ذات المعنى أحــد خلفاء بنى أمية المستبدين حين خطب فى الناس يوما فقال : من قال لى اتق الله ضربت عنقه ! فعاتبه أحد المسلمين على استحياء بقوله : أنت تقول هذا ، وعمر بن خطاب يقول « اذا رأيتم فى عيبا فقوموني ! » فرد عليه الخليفة الأموى قائلا وهل المسلمون فى أيامى مثــل المسلمين فى عهد عمر بن الخطاب !

٢ ـ ولكن مع التسليم بنسبية نظم الحكم ، فالذى لاشك فيه ، أن بعض النظم قريبة من المثل الأعلى الذى تنشده الجماعة ، وبعضها بعيدة عنه تماما • وباستعراض تجارب البشرية فى هذا المجال ، نجد أن نظم الحكم قد عرفت ثلاثة أنواع كبرى على النحو التالى :

أولا ـ حكم الفرد : وهو نوع الحكم الذى يضع السلطة بكاملها بين يدى فرد واحد ، تخضع له الجماعة ، ولا يكون لأحد فيها حق معارضته • وقد أطلق على هذا النوع من الحكم تسميات مختلفة عبر التاريخ ، وهو المشهور الآن باسم « الدكتاتورية » ، وطبق قديما فى صورة الملكية المستبدة • وهناك اجماع بين الفقهاء على أن هذا النوع من الحكم هو أشد ما يبتلى به شعب من الشعوب ، وان تسليم الشعوب زمامها لفرد يفعل بها مايشاء ، هو نوع من الانتحار • وقد أثبت التاريخ أن خطر هذا النوع من الحكم لا يقتصر على الشعب الذى يبتلى به ، بل انه يمتد الى غيرها من الشعوب ، لأن الحاكم المستبد يميل بطبعه الى التوسع الخارجى ، ليشغل الشعب الذى ابتلى به عن مظالمه • ولهذا فان الشعوب قد تعلمت من التاريخ وعبرته أن خطر الدكتاتورية لا يقف عند حد الشعوب

التى ابتليت بها ، بل انه خطر يجب أن تتضافر الجهود على مقاومتـــه ، لدرء ويلاته ، وتوقى الكوارث التى تترتب عليه •

واذا كانت هذه المعانى قـــد أصبحت من قبيل المسلمات ، بل رددها الشعراء فى قصائدهم ومنهم شاعر النيل العظيم حافظ ابراهيم ، فى عمريته المشهورة ، حيث يقول :

حكم الجماعة لا تشقى البلاد به رغم الخلاف وحكم الفرد يشقيها

نقول انه بالرغم من وضوح المعنى الذى أشرنا اليه ، فان الدكتاتورية عادت تطل على الجماعة فى صور حديثة ، وتبريرات متنوعة ، ومن أشهرها :

دكتاتورية البروليتاريا : وهى مرحلة أساسية فى الفكر المـــاركسى ، يتعين أن يمر بهـــا المجتمع للانتقـــال من مرحلـــة البورجوازية الى مرحلةالشيوعية ،«فالاشتراكية العلمية» وهو الاصطلاح الذى أطلقه ماركس على الاشتراكية التى ينادى بها ، تمييزا لها عن الأنواع الأخرى من الاشتراكية ، هى مرحـــلة انتقالية لاعداد المجتمع للتحول من مرحلة البورجوازية ، الى مرحلة الشيوعية • هذه المرحلة يتعين أن يقضى خلالهـــا على البورجوازية وآثارها وتقاليدها بصـــورة تدرجية مستمرة • ولضمان نجاحها يرى ماركس أنه يتعين أن توضع الســـلطة بتمامها بين أيـــدى الطبقة العـــاملة ، وأن تمـــارس الســـلطة

باسلوب «دكتاتورية البروليتاريا» التى تتولى تطهير المجتمع من كافة مخلفات النظام الرأسمالى وتقاليده • وأداة البروليتاريا هو الحزب الشيوعى ، الذى يتكون من العاملين على كافة المستويات ، ويتولى كل مستوى تفويض السلطة الى المستويات الأعلى ، حتى نصل الى قمة التنظيم التى تركز السلطة بين أيديها • ويكفى للحكم على هذه التجربة ما قاله خروششوف ، فى وصف أهوال حكم ستالين ، بحيث استحل خروششوف أن يصف ستالين بأنه «قاتل ، ومجرم ، وسفاح» • وقد بدأت الدول الماركسية تخفف من المفاهيم التقليدية لمرحلة دكتاتورية البروليتاريا ، سواء فى روسيا ، أو الكتلة الشرقية ، بل وفى الصين ، لاسيما بعد رحيل ماوتسى تونج ولكن ماتزال الملامح الكبرى لمرحلة دكتاتورية البروليتاريا ، القائمة على نظام الحزب الواحد مطبقة فى الدول التى ترفع راية الماركسية •

نظام الحزب الواحد فى كثير من دول العالم الثالث : يقوم النظام النيابى فى دول العالم الناضجة ، غير الآخذة بالنظام الماركسى على أساس تعدد الأحزاب : فثمة حزب يحكم ـ وهو حزب الأغلبية ـ وحزب يعارض ، وتتداول الأحزاب الحكم فيما بينها ، وفقا لمدى تأييد الناخبين لها • ولكن بعض دول العالم الثالث حديثة العهد بالاستقلال وبالحكم الديمقراطى، نبذت مبدأ تعدد الأحزاب ، وأخذت بنظام الحزب الواحد

كما هو الشأن فى جمهورية الجزائر الديمقراطية ، وكما كان الشأن فى مصر قبل اطلاق تعدد الأحزاب • ولسنا هنا بصدد تمحيص الأسباب التى تدفع دولة من الدول للأخذ بنظام الحزب الواحد أو التنظيم السياسى الواحد أيا كانت تسميته، فذلك مما يخرج بهذا البحث عن أهدافه ، ولكن يكفينا أن نؤكد أن نظام الحزب الواحد أو التنظيم السياسى الواحد ، ينتهى عملا الى دكتاتورية بعض قيادات الحزب ، ويحول دون كشف الأخطاء فى الوقت المناسب ، مما يؤدى الى دفع البلاد الى كوارث تدفع الشعوب ثمنها • لهذا كله : فان معظم الشعوب التى طبقت نظام الحزب الواحد أو التنظيم السياسى الواحد، قد بدأت تنبذ هذا الأسلوب كما هو الشأن فى مصر •

ثانيا ــ حكم القلة (الحكم الارستقراطى) : ويصدر هذا النوع من الحكم عن عقيدة مقتضاها أن شئون الحكم لايصلح لها عامة الناس ، بل يجب أن توضع شئون الحكم فى أيدى القادرين عليه ، والمؤهلين له • ولقد كان هذا النوع من الحكم حلقة الانتقال من الحكم الفردى الى الحكم الديمقراطى بمعناه الحالى ، لأن القلة الممتازة هى التى كانت تدرك مضار الحكم الفردى ومخاطره ، ومن ثم عملت على الاطاحة بحكم الفرد • ولكن صعوبة هذا النوع من الحكم تكمن فى عدم وجود معيار صالح لتحديد هذه القلة الممتازة التى تنفرد بشئون الحكم ، فقد تكون الوراثة ، أو الانتماء الى طبقة معينة ، أو الحصول

على قدر معين من العلم أو الثراء ... الخ • وقد ثبت بالتجربة أن القلة التى تسيطر على شئون الحكم ، تسير الأمور بما يحقق مصالحها ، ولا تهتم كثيرا بشئون باقى الأفراد ، لاسيما الطبقات الدنيا من الشعب • ولهذا فان الشعوب ـ لاسيما فى أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية ـ قد عملت باستمرار على الاطاحة بحكم القلة ، وأن تفسح لجماهير الشعب كافة السبل للمشاركة فى الحكم ، ولهذا كان شعار الديمقراطية «حكومة الشعب ، بالشعب ، لصالح الشعب » •

ثالثا ـ الحكم الديمقراطى : وشعاره ـ كما ذكرنا فى الفقرة السابقة ـ « حكومة الشعب ، بالشعب ، لصالح الشعب » •

وأوسع تعريف للحكم الديمقراطى ، هو التعريف السلبى ، الذى يقرر أن الحكم الديمقراطى هو ذلك النوع من الحكم الذى لا يضع السلطة فى يد فرد ، أو فى يد قلة أيا كان وضعها، ولكنه يضع الحكم فى يد الشعب فى مجموعه • ولكن هذا التعريف الواسع ينطوى على قدر كبير من عدم الدقة ، لأن الشعب فى معناه الواسع ، يعنى كل من يحمل جنسية الدولة• والمسلم به ديمقراطيا أن كل من يحمل جنسية الدولة لايشارك عملا فى شئون الحكم ، لأن الديمقراطية تقوم على جناحين هما: الناخبون ، والمرشحون •

أما الناخبون : فلا يشملون كل من يحمل جنسية الدولة ، بل يقتصرون على المواطنين الذين لهم حق الانتخاب • وبالرغم من توسيع قاعدة الناخبين فى معظم دول العالم ، فما تزال أعداد كبيرة من المواطنين ، لا يمارسون حق الانتخاب ، ويمكن أن ندرج بينهم الفئات الآتية :

١ ـ الذين لم يبلغوا السن القانونية • وثمة اتجاه عالمى الى الهبوط بسن الناخبين ، وقد وصل فى كثير من الدول الى ١٨ عاما حتى يسمح لقطاع الشباب المتعلم بمزاولة الحقوق السياسية فى وقت مبكر •

٢ ـ كانت الدول حتى عهد غير بعيد تحرم النساء من مزاولة حق الانتخاب • ولكن الاتجاه العالمى قد سوى بين الجنسين فى هذا المجال ، وقد سارت مصر فى هذا الاتجاه •

٣ ـ كان التقليد يجرى على حرمان العسكريين من مزاولة حق الانتخاب • ولكن القاعدة أصبحت عكسية فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، اذ أصبح للمجندين الحق فى التصويت بمختلف صوره ، بل وتعمل الدول على التيسير للمجندين فى ممارسة حق التصويت • وقد أقرت مصر هذا المبدأ فى أعقاب ثورة يوليو سنة ١٩٥٢

٤ ــ يحرم المشرع فى معظم دول العالم بعض طوائف المواطنين من ممارسة حق الانتخاب فى خلال فترة معينة لأسباب متعددة ، كارتكاب جرائم تخل بالشرف ، وبالنسبة لمن يكتسبون الجنسية خلال مدة محددة بعد اكتساب الجنسية حتى يثبت المتجنس أنه أهل لممارسة حقوق المواطن •

والعادة أن يقيد من لهم حق الانتخاب فى جداول تراجع سنويا ، لشطب من يفقدون حق الانتخاب لسبب من الأسباب، ولاضافة من استوفوا شروط الانتخاب ، وذلك فى مواعيد ووفقا لاجراءات يحددها المشرع •

والظاهرة التى بدأت تنتشر فى دول العالم حديثة العهد بالديمقراطية ، تتمثل فى عزوف الناخبين عن ممارسة حقهم الانتخابى ، لاسيما بالنسبة الى الناخبات • ولهذا تعمل معظم الدول على حث الناخبين من الجنسين على ممارسة حقهم الانتخابى ، بل وتقرير عقوبة مالية بالنسبة لمن يتخلف عن ممارسة الانتخاب باعتباره حقا وواجبا وطنيا فى نفس الوقت ، وهو ما تقرر فى مصر أيضا •

وأما المرشحون : فتجرى العادة أيضا على تطلب شروط فى المرشح ، تكفل حسن ممارسته لواجبات النائب • والاتجاه العالمى فى هذا الشأن يرمى الى التخفيف من هذه الشروط • فبجوار شروط الناخب التى يجب أن تتوافر فى المرشح ، فان

المشرع يتطلب عادة درجة معينة من التعليم تكفل للمرشح المقدرة على ممارسة مهام النيابة ، ولا يرتبط هذا القدر بشهادة معينة ، بل تكفى المعرفة العامة . كما أن المشروع فى كل دول العالم يتطلب فى المرشح سنا معينا تكون قرينة على النضج والوعى السياسى ، وان كان الاتجاه العام يتمثل فى تخفيض سن المرشحين ، وهو يتراوح بين ٢٥ عاما وثلاثين عاما كما سنرى فيما بعد .

والأصل أن يتفرغ المرشح ـ بعد نجاحه ـ لمهام العضوية ، فلا يجمع بينها وبين عمل آخر ، من شأنه أن يعطل عمله فى البرلمان . ولكن الاتجاه العالمى بدأ يخفف من صرامة هذا الشرط ، فسمح فى بعض الحالات للنائب بأن يشتغل بجوار مهام النيابة بعض الوظائف العامة التى لا تؤثر فى أدائه لمهام العضوية أو تفقده استقلاله فى مواجهة الحكومة كما سنرى فيما بعد .

واذا كان ثمة اجماع (أو شبه اجماع) على أرجحية النظام الديمقراطى ، فان التطبيق العملى لهذا النوع من الحكم لم يجمع على صورة بعينيها ، بل نجد أن الديمقراطية قد طبقت فى احدى صور ثلاث مشهورة ، يدرجها الفقهاء تحت العناوين التالية :

أولا ـ الديمقراطية المباشرة :

ويضع هذا النوع من الديمقراطية السلطة فى يد الشعب مباشرة ، فهو الذى يمارس السلطة بنفسه دون واسطة • ولا توجد دولة واحدة من دول العالم المعاصرة تطبق هذا النوع من الحكم ، لاستحالة جمع الشعب فى الدول الكبرى فى مكان واحد ، ولأنه حتى لو أمكن ذلك فى بعض الدول صغيرة العدد ، فقد ثبت بالتجربة أن الأعداد الكبيرة لا تحسن الحكم على المسائل الفنية والمسائل الدقيقة • ويشكك الفقهاء فى التطبيقات التى يذكرها المؤرخون لهذا النوع من الديمقراطية ، فقد قيل بأن بعض المدن الاغريقية كانت تمارس الديمقراطية المباشرة • ولكن عند التحليل الدقيق تبين أن تلك السوابق بعيدة تماما عن الحقيقة • فاذا افترضنا أن مدينة ما يبلغ عدد سكانها مائة ألف نسمة ـ وهو رقم كبير فى التاريخ القديم ـ فان أكثر من نصفهم كانوا من النساء • والنساء كن فى حالة أقرب الى الرق فلم يكن يمارسن الحقوق السياسية • وباقى الأفراد من غير النساء كان أكثرهم من الأطفال ، والرقيق وهؤلاء كانوا محرومين أيضا من الحقوق السياسية • وهكذا لا يتبقى الا بضعة آلاف ، كانوا يجتمعون فى مكان عام ، ويصدرون القرارات المتعلقة بشئون الحكم •

ثانيا ـ الديمقراطية النيابية :

وهى الأكثر تطبيقا فى الوقت الحاضر • فاذا كان الشعب هو مصدر السلطات ، فان الشعب لا يمارس هذه السلطات بنفسه مباشرة ، بل يختار من يمارس السلطة باسمه ولمصلحته • وقد تطور الحكم النيابى عبر تجارب الشعوب ، وانتهى الفقه الدستورى المعاصر : الى أن الحكم النيابى يقوم على أسس أربعة يمكن اجمالها فيما يلى :

١ ـ وجود برلمان منتخب :

وتسميه بعض الدساتير العربية بالمجلس النيابى على أساس أن اصطلاح « برلمان » ليس مصطلحا عربيا • ويجمع الفقه الدستورى المعاصر على أن الانتخاب هو أساس جوهرى لتكوين البرلمان ، بحيث لو شكل البرلمان عن طريق التعيين ـ كله أو معظمه ـ فانه لا يمكن أن يوصف الحكم بأنه نيابى • ولكن بعض الفقهاء أجاز أن يشكل البرلمان بطريق الانتخاب ، وأن يطعم ببعض العناصر المعينة لاستكمال الكفايات التى قد لا يتيسر لها النجاح فى الانتخابات ، بشرط أن تكون الأغلبية للعناصر المنتخبة • والانتخاب له أوضاع مختلفة يمكن ابراز أهمها فيما يلى :

(أ) الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر : ويكون الانتخاب مباشرا ، اذا قام الناخبون باختيار أعضاء البرلمان مباشرة • ويكون غير مباشر اذا كان الانتخاب على أكثر من درجة ، بأن يختار الناخبون مندوبين عنهم ، ويقوم المندوبون باختيار النواب • وقد جربت مصر هذين الأسلوبين ، وان كانت قد استقرت على الانتخاب المباشر •

(ب) الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة : وفى الانتخاب الفردى ، تقسم الدولة الى دوائر صغيرة وتقوم كل دائرة بانتخاب مرشح واحد • أما فى الانتخاب بالقائمة ، فان الدائرة تكون كبيرة ، ويكون على الناخب أن يختار قائمة من القوائم المرشحة •

(ج) نظام القوائم : الأصل فى نظام الانتخاب بالقائمة ، أن يكون مصحوبا بالتمثيل النسبى ، بمعنى أن تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بنسبة ما حصلت عليه من أصوات • فاذا كانت الدائرة الانتخابية تشمل مائة ألف صوت ، وكان عليها أن تنتخب عشرة نواب ، فان القائمة تحصل على عدد من المقاعد يساوى عدد عشرات الآلاف التى حصلت عليها • فاذا حصلت قائمة على ثلاثين ألف

صوت مثلا ، فانها تحصل على ثلاثة مقاعد ، والقائمة التى تحصل على خمسين ألف صوت ، تحصل على خمسة مقاعد ، وهكذا • وميزة هذا الأسلوب ، أنه يكفل تمثيل كافة الاتجاهات فى الدولة ، ومن ثم فان معظم الدول التى تطبق نظام القائمة ، تجعله مصحوبا بالتمثيل النسبى • والعيب الجوهرى فى هذا النظام يكمن فى كيفية توزيع البواقى ، لأن واقع التطبيق لا يتفق مع المثل المبسط الذى ضربناه • وثمة طرق متعددة لكيفية تمثيل البواقى لا محل لعرضها فى هذا الشرح المبسط • ولقد أخذت مصر مرحليا بنظام القائمة المصحوب بالتمثيل النسبى بالنسبة لانتخابات مجلس الشعب ، كما سنرى فى موضع آخر •

كما أنها أخذت بنظام القوائم ، مع الأغلبية المطلقة، بالنسبة لانتخابات مجلس الشورى ، والمجالس الشعبية المحلية • فالانتخاب فى الحالتين يجرى على أساس نظام القوائم • ولكن القائمة التى تفوز بأكثر الأصوات تحصل على جميع المقاعد ، مما لا يتيح الفرصة للاتجاهات الممثلة للأقلية ، أن تجد من يتحدث باسمها ويعرض وجهة نظرها . ولهذا

السبب عدل المشرع عن نظام القائمة بالنسبة الى انتخابات مجلس الشعب والجزء المنتخب من مجلس الشورى .

أما بالنسبة للمجالس المحلية فمازال الانتخاب يقوم على أساس نظام القائمة الحزبية مع الاحتفاظ بمقعد فردى فى كل مستوى . وهو وضع نشك فى دستوريته .

وقد يشكل البرلمان (المجلس النيابى) من مجلس واحد أو من مجلسين : والغالب فى الدول البسيطة أن يشكل البرلمان من مجلس واحد . وهذا هو التقليد الذى جرت عليه الثورة فى ظل دساتير سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٥٨ ، وسنة ١٩٦٤ ، وفى ظل دستورنا الحالى الصادر سنة ١٩٧١ قبل تعديله سنة ١٩٨٠ . ولكن البرلمان المصرى فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ كان يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ . وبعد سنة ١٩٨٠ أصبح يشكل من مجلسين هما مجلس الشعب ، ومجلس الشورى على النحو الذى سوف نناقشه تفصيلا فيما بعد .

أما فى دول الاتحاد الفدرالى (أو الاتحاد المركزى) ومن أقدم الأمثلة لها الولايات المتحدة الأمريكية ، فان البرلمان يشكل عادة من مجلسين : أحدهما يمثل الولايات المكونة للاتحاد ، ويكون تمثيل الولايات فيه عادة على قدم المساواة، بغض النظر عن حجم الولاية أو عدد سكانها . والثانى يمثل السكان . وهكذا تمثل الولايات فى المجلس الثانى بعدد من المقاعد يتناسب مع حجم عدد السكان فيها . وهذا هو الأسلوب المطبق فى الولايات المتحدة الأمريكية منذ تكوين الاتحاد : فكل ولاية من ولايات الاتحاد الخمسين تمثل بعضوين فى مجلس الشيوخ . أما مجلس النواب فان عدد أعضاء كل ولاية يختلف بحسب عدد سكانها .

ولا يقتصر الأمر على عدد الأعضاء فى المجلسين ، بل ان المجالس العليا (مجلس الشيوخ) فى دول الاتحاد الفدرالى ، يكون اختصاصها واسعا . أما المجالس العليا فى الدول البسيطة ، فان اختصاصها يتضاءل فى الوقت الحاضر . وتتجلى هذه الظاهرة بشكل واضح بالنسبة الى مجلس اللوردات فى المملكة المتحدة (انجلترا) وبالنسبة الى مجلس الشورى فى مصر كما سنرى تفصيلا فيما بعد .

٢ ـ توقيت مدة البرلمان :

البرلمان فى النظام النيابى ، هو مجرد ممثل للشعب ، صاحب الاختصاص الأصيل · وحتى يظل البرلمان معبرا بصدق ـ وبقدر الامكان ـ عن ارادة الناخبين ، فان الوضع مستقر فى جميع دول العالم ، على توقيت مدة البرلمان بفترة زمنية محددة ، يتعين أن يعود الأعضاء بعدها الى الشعب ، ليؤكد ثقته فيهم ، فيعيدهم الى البرلمان لفترة نيابة جديدة ، أو يسحب ثقته منهم ، ويرسل بدلهم من يرى أنهم أصدق تعبيرا عن ارادته · وتتراوح مدد نيابة البرلمانات طولا وقصرا بحسب تقاليد كل شعب · والملاحظ عملا أن تقصير مدة نيابة البرلمان ، يجعله غير مستقر ، ويتهيب مواجهة المواقف التى قد تغضب منه جماهير الناخبين · كما أن اطالة مدة المجلس ، قد يدفعها الى الاستقلال عن الناخبين · ولهذا فان معظم الدساتير تحدد موعدا متوسطا لمدة نيابة البرلمان ، وتتراوح هذه المدة عادة بين أربع سنوات ، وست سنوات ، واذا شكل البرلمان من مجلسين ، فان المشرع عادة يغاير بين مدة كل منهما : فمدة مجلس الشعب فى مصر ، هى خمس سنوات، يجدد المجلس بعدها كليا · أما مدة مجلس الشورى فانها ست سنوات ، يجدد المجلس خلالها نصفيا كل ثلاث

سنوات عن طريق القرعة . أما المجالس الشعبية المحلية (فى المحافظات ، والمراكز ، والمدن ، والأحياء ، والقرى) فانها تجدد كليا كل أربع سنوات .

ويجوز فى جميع الحالات اعادة انتخاب (أو تعيين) من تنتهى مدة عضويته .

٣ ـ استقلال البرلمان مدة نيابته عن الناخبين :

اذا كان البرلمان (أو المجلس النيابى) مجرد ممثل للشعب ، فان النظام النيابى يحرر ارادته قبل الناخبين خلال مدة نيابته . فمهمة الناخبين الدستورية تنتهى بمجرد اختيار أعضاء البرلمان وذلك فى النظام النيابى البحت ، ثم يتولى البرلمان ـ دون الناخبين ـ السلطة القانونية . وهذا الجانب بالذات كان محل انتقاد الفقهاء ، مما أدى الى ظهور النوع الثالث من الديمقراطية وهو الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة كما سنرى بعد قليل .

ولهذا ـ وفى ظل النظام النيابى البحت ـ لا يجوز الادعاء أمام القضاء بأن قانونا ما يخالف رأى جمهور الناخبين ، لأن البرلمان وحده هو الذى يعبر عن ارادة الناخبين فى حدود الدستور بطبيعة الحال .

٤ ـ النائب يمثل الشعب بأثره لا الدائرة التي انتخبته :

كان الرأى السائد فى معظم الدول ـ قبل قيام الثورة الفرنسية ـ أن النائب يمثل الدائرة التى انتخبته ، وليس الشعب فى مجموعه • وقد ترتب على هذا الرأى عدة نتائج أصبحت مهجورة الآن ، وأهمها :

(أ) للناخبين اعطاء تعليمات ملزمة للنائب •

(ب) على النائب أن يحترم التوكيل المعطى له من قبل الناخبين ، وأن يراعى مصلحة ناخبيه وحدهم •

(ج) يحق للناخبين عزل نائبهم واستبدال غيره به متى شاءوا •

(د) على النائب أن يقدم حسابا عن عمله لناخبيه •

(هـ) يتحمل الناخبون مصاريف نائبهم أثناء قيامه بواجب النيابة •

هذا النظام ألغته الجمعية التأسيسية الفرنسية فى ٨ يوليو سنة ١٧٨٩ ، عندما أعلنت بطلان جميع التوكيلات

وقال ميرابو (خطيب الثورة الفرنسية) فى هذا الصدد مخاطبا النواب « اذن ما عليكم ـ اذا ما أخذتم بفكرة التوكيلات الملزمة ـ الا أن تدعو توكيلاتكم تأخذ مقاعدكم ،

وتعودون حضراتكم مطمئنين الى منـازلكم » !! وهكذا استقرت القاعـدة التى تقضى بأن النائب ، حتى ولو اختـارته دائرة معينة ، فانه يمثل الشعب فى مجموعه • ويترتب على ذلك نتائج عكس النتائج الخمس التى تترتب على فكرة الوكالة الالزامية وهى :

١ ـ حرية النائب فى التعبير عن آرائه ، دون التقيـد بتعليمات الزامية يعطيها له ناخبوه •

٢ ـ النائب يضع نصب عينيه الصالح العام وحـده ، لا مجرد صالح ناخبيه بالذات ، وله حق الدفاع عن كل أمر يهم الدولة كلها ، حتى ولو تعارض مع المصـالح الضـيقة لدائرته الانتخابية ، ولا يكون حانثا لليمين التى يؤديها قبل مباشرة عمله ، لأن هذه اليمين تلزمه بالدفاع عن صـالح الشعب فى مجموعه • ولهذا لا تعتبر موافقة النواب الممثلين للنوبة على اقامة السد العالى ، الذى أغرق النـوبة كلها ، خروجا على مقتضـيات النيـابة أو القسم الذى أدوه ، مادام ذلك يحقق صالح الشعب فى مجموعه •

٣ ـ لا يجوز للناخبين ـ فى النظام النيابى البحت ـ عزل النائب أثنـاء مدة نيابته ، بحجة أنه لم يعد يعبر حقيقة عن آمالهم ورغباتهم •

٤ ـ لا يلزم النائب بتقديم حساب لناخبيه لا أثناء النيابة ولا بعدها على الأقل من الناحية القانونية ٠

٥ ـ لا يسأل النائب مدنيا قبل ناخبيه ٠

٦ ـ مكافآت النائب أو مخصصاته تدفعها الدولة ٠

ولتدعيم هذه المبادىء ، فان بعض الدساتير ، تتضمن أحكاما من أهمها :

١ ـ ابطال كل وكالة الزامية حتى ولو قبلها النائب ٠ على أنه يجب التمييز بين الوكالة الالزامية ، وبين البرامج الانتخابية التى يعلنها النواب أثناء المعركة الانتخابية ، كوسيلة للحصول على أصوات الناخبين ، فهذه البرامج حتى بعد انتخاب العضو أو الحزب ، لها الزام سياسى ، لا قانونى ٠

٢ ـ عدم الاعتراف بالاستقالة على بياض التى قد يوقعها العضو بدون تاريخ ، سواء للناخبين أو الحزب ٠

٣ ـ ونادى بعض المفكرين بمبدأ عدم تجديد نيابة الأعضاء لفترات أخرى ، وكفالة الاستقلال لهم فى مواجهة الناخبين ٠ ولكن ثبت بالتجربة أن هذا التقليد ترتب عليه حرمان

البرلمان من خبرة الأعضاء المحنكين ولهذا اكتفى بوضع الضمانات التى تكفل استقلال العضو مدة نيابته ، مع السماح له بترشيح نفسه لأية مدة ، مادام يحظى بثقة الناخبين •

٤ ـ تحريم عزل الناخبين لنوابهم أثناء مدة النيابة ، وان كانت بعض الدول التى أخذت بنظام الديمقراطية شبه أو نصف المباشرة ، قد سمحت بذلك كما سنرى فيما بعد •

٥ ـ عدم اشتراط اقامة النائب فى الدائرة التى انتخبته وان كانت المقتضيات العملية ستجعل العضو مضطرا للارتباط بدائرته ، لا سيما اذا وضع نصب عينيه احتمالات الانتخابات المقبلة •

واذا كان التطور الدستورى ـ الذى أشرنا اليه ـ قد حرر النائب فى مواجهة ناخبيه ، فان النائب قد خضع لقيد أشد قسوة ، يتمثل فى خضوعه للحزب الذى رشحه • فالأحزاب السياسية تفرض ـ على الأقل من حيث الواقع ـ على أعضائها طاعة بالغة الشدة ، لا سيما اذا ما تم الانتخاب على أساس القوائم الحزبية ، والتى ينفرد فيها الحزب باختيار مرشحيه على القائمة التى تحمل اسمه • فحينئذ يكون استقلال العضو فى مواجهة الحزب الذى ينتمى اليه أمرا وهميا •

أزمة النظام النيابى :

تعرض النظام النيابى ـ بأسسه التى أوجزناها فيما سبق ـ لأزمة حادة فى أعقاب الحربين العالميتين الشهيرتين. فلم تعد الشعوب تقنع باختيار نواب يعبرون عن مصالحها ، بل تريد الشعوب أن تبدى رأيها على الأقل فى الأمور الهامة والمصيرية مباشرة ، ودون وسيط ، لاسيما وأن مدد الخمس سنوات أو الست سنوات المحددة للمجالس النيابية كما ذكرنا فيما سلف ، قد أصبحت مددا طويلة ، فى مواجهة التقلبات الحادة التى أصبح يتعرض لها المجتمع . وقد واجهت الشعوب هذه الاعتبارات بأسلوبين :

أسلوب غير مباشر : بأن يحل المجلس النيابى القابل للحل قبل موعده ، وتدور المعركة الانتخابية حول كيفية مواجهة الأزمات الطارئة . وتلجأ معظم دول أوربا الغربية الى هذا الأسلوب .

أسلوب مباشر : بالالتجاء الى الشعب مباشرة للتعرف على رأيه فى الأمور المصيرية . وقد ترتب على هذا الأسلوب أن نشأ النوع الثالث من التطبيقات الديمقراطية ، وهو الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة ، والتى نعرض لها باختصار فيما يلى :

ثالثا ـ الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة :

يقوم هـذا النظام ـ الذى بدأ فى الانتشار فى أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية ـ على أساس افساح قدر معقول من السلطة للناخبين مباشرة فى ممارسة السلطة • فهذا النظام ليس بديلا من النظام النيابى بأسسه التى أوردناها فيما سلف ، ولكنه نظام مكمل له •

ومظاهر مشاركة الناخبين مباشرة فى ممارسة السلطة ، لها صور متعددة : منها ثلاث صور يجمع الفقهاء على أنها تتنافى مع النظام النيابى البحت ، ومنها ثلاث يختلف الفقهاء حولها ، ونعرض لهذه الصور الست على النحو التالى :

١ ـ الاستفتاء الشعبى : ويقصد به أخذ رأى الشعب مباشرة فى أمر من الأمور ، ويميز فقهاء القانون الدستورى عادة بين نوعين من الاستفتاءات :

ـ الاستفتاء على مشروع قانون ، قبل اصداره • وهذا هو الاستفتاء الذى يجمع فقاء القانون الدستورى على أنه مظهر من مظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة •

– وهناك الاستفتاء على أمور غير دستورية ، مثل الاستفتاء على رئاسة الجمهورية أو حل مجلس الشعب .. الخ وهذا الاستفتاء ليس من صميم الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة على الأقل فى رأى أغلبية الفقهاء .

ويميز الفقهاء عادة بين أنواع الاستفتاء على أسس مختلفة أهمها :

(أ) من حيث قوة الزام الاستفتاء : ويقولون ان ثمة استفتاءات ملزمة تتقيد الحكومة بنتيجتها واستفتاءات غير ملزمة . ولكننا نرى فساد هذا التقسيم ، لأن المسلم به أن الشعب هو مصدر السلطات فاذا أبدى رأيا ، وجب على الحكومة أن تتقيد به .

(ب) من حيث ضرورة اجرائه : فثمة استفتاءات أوجب الدستور الالتجاء اليها ، وحينئذ يتعين على الحكومة أن تلجأ الى الاستفتاء ، والا كان عملها غير دستورى . ومن أمثلة ذلك فى مصر تعديل الدستور ، وحل مجلس الشعب ، وانتخاب رئيس الجمهورية . وثمة استفتاءات لا تلتزم الحكومة باجرائها ، بل تركها الدستور لمحض ترخص

رئيس الجمهورية • ومن ذلك ما ورد فى المادة ٧٤ من الدستور ، والتى تخول رئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها • وقد استعمل الرئيس أنور السادات السلطات المخولة له بمقتضى هذه المادة مرتين فى الظروف المعروفة ، ولكن الرئيس حسنى مبارك لم يستعملها حتى الآن • ومنها أيضا المادة ١٢٧ من الدستور ، والتى تجعل رئيس الجمهورية حكما بين الحكومة ومجلس الشعب فى حالة تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء • فاذا قرر مجلس الشعب مسئولية رئيس مجلس الوزراء — وهو أمر لم يحدث خلال تاريخنا الدستورى الطويل — فان لرئيس الجمهورية أن يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة أيام • فاذا عاد المجلس الى قراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى•

ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الاقرار الأخير للمجلس • وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة • فاذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة ، اعتبر المجلس منحلا ، والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة •

(ج) من حيث موضوعه : هناك استفتاء على مشروع قانون دستورى ، واستفتاء على مشروع قانون عادى • ولقد ذكرنا فيما سبق أن أى تعديل دستورى ـ فى ظل دستور سنة ١٩٧١ ـ لا ينفذ قبل عرضه على الشعب فى الاستفتاء •

(د) من حيث موعده : يفرق الفقهاء بن الاستفتاء السابق على القانون ، ويكون على مبدأ التشريع ، بحيث لا يجوز وضع القانون فى صيغته النهائية قبل أن يوافق الشعب عليه من حيث المبدأ • وهناك الاستفتاء اللاحق ، وهو الأكثر انتشارا ، ويقصد به الاستفتاء على مشروع كامل لقانون أقره البرلمان ، بحيث لا ينفذ القانون الا بعد موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء •

والاستفتاء الشعبى هو المظهر الوحيد من مظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة الذى أخذت به دساتير الثورة ابتداء من دستور سنة ١٩٥٦ ، وحتى دستورنا الحالى ، دستور سنة ١٩٧١ (المعدل سنة ١٩٨٠) .

٢ ـ الاعتراض الشعبى : ويقصد به حق عدد معين من الناخبين فى الاعتراض على قانون صادر من البرلمان . وذلك فى خلال فترة محددة من تاريخ نشره . فاذا ما تم الاعتراض وفقا للشروط المقررة فى الدستور فان القانون يوقف تنفيذه ، ويطرح على الشعب لاستفتائه فيه ، ويعلق مصيره على نتيجة الاستفتاء .

٣ ـ الاقتراح الشعبى : ومعناه أن يخول الدستور عددا معينا من المواطنين حق اقتراح مشروع قانون . فاذا ما تحقق ذلك التزم البرلمان بمناقشة مشروع القانون . فاذا وافق عليه صدر . والا فان الدساتير التى تأخذ بهذا المظهر من مظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة ، تنص عادة على ضرورة استفتاء الشعب فى أمر مشروع القانون . وتسمح بعض الدساتير للبرلمان فى حالة الاعتراض بأن يتقدم للشعب بمشروع آخر لكى يختار الشعب بين المشروعين . وهكذا فان رفض البرلمان للاقتراح المقدم من الشعب، يؤدى حتما الى الاستفتاء الشعبى .

والاقتراح الشعبى فى التطبيق نوعان : اقتراح فى شكل مشروع كامل الصياغة ، وهذا نادر ، لأن عملية الصياغة هى عملية فنية دقيقة لا تتوافر عادة للناخبين • وهناك اقتراح يقتصر على تقرير المبدأ العام أو الفكرة الأساسية على أن يترك للبرلمان استكمال الصياغة اذا ما تمت الموافقة على المبدأ •

هذه المظاهر الثلاثة هى التى يجمع الفقهاء على أنها تمثل جوهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة • أما المظاهر الثلاثة التى حولها خلاف فيمكن اجمالها فيما يلى :

٤ ـ حق الناخبين فى اقالة نائبهم : وهذا المظهر منتشر فى الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يمكن للناخبين فى الولايات أن يطلبوا اقالة نائبهم قبل نهاية مدته الطبيعية ، اذا ما تقدم بهذا الطلب عدد محدد من الناخبين يتراوح عادة بين الخمس والربع ـ وحينئذ يعاد الانتخاب فى الدائرة • ويجوز للنائب المطلوب عزله أن يخوض المعركة الانتخابية ، وأن يفند التهم المنسوبة اليه • فاذا أعيد انتخابه تحمل من اقترحوا عزله مصاريف اعادة انتخابه • ولهذا يلزمهم المشرع بايداع كفالة مالية محددة عند تقديم طلب العزل •

٥ ـ الحل الشعبى : وهو أوسع نطاقا من طلب عزل النائب ، لأنه ينصرف الى المجلس فى مجموعه • وتشترط الدساتير التى تاخذ بهذا المظهر من مظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة أن يتقدم بالطلب عدد محدد من الناخبين ، وأن يطرح على الشعب لاستفتائه فى الموافقة على الحل • وتشترط بعض الدساتير للحل أن يوافق أغلبية الناخبين (المقيدين فى جدول الانتخاب لا الذين صوتوا فعلا) ويكتفى بعضها الآخر بأغلبية الذين صوتوا فعلا • وتأخذ بالحل الشعبى بعض مقاطعات سويسرا •

٦ ـ عزل رئيس الجمهورية قبل نهاية مدته : وهو أمر نادر ، وقد أخذ به دستور فيمر (دستور ألمانيا عقب الحرب العالمية الأولى) الذى أجاز عزل رئيس الجمهورية قبل نهاية مدته ، اذا تقدم بهذا الطلب عدد معين من الناخبين، ووافق على الطلب البرلمان (الرشستاغ) بأغلبية الثلثين • فبمجرد تقرير المجلس طلب العزل ، يمتنع رئيس الجمهوريه عن مباشرة أعماله • ويعزل رئيس الجمهورية اذا وافق الشعب فى الاستفتاء على عزله • فاذا لم يوافق الشعب على العزل فى الاستفتاء اعتبر ذلك بمثابة تجديد لانتخاب رئيس الجمهورية ، ويحل مجلس الرشستاغ •

أزمة الديمقراطية وعلاجها :

عندما نشر السلم لواءه عقب الحرب العالميه الأولى ، وخرجت الديمقراطية منتصرة على ما عداها من نظم ، اسرعت معظم الدول تأخذ بالنظام الديمقراطى وتسجله فى دساتيرها التى وضعت بعد سنة ١٩١٩ • ولكن سرعان ما بدأت جذوة الحماسة للنظم الديمقراطية تخبو ، لا سيما فى الدول التى طبقتها لأول مرة ، وبدأت تتركها الى نظم دكتاتورية ، أشهرت العداء على النظم الديمقراطية ، وهاجمتها بكل الوسائل ، وفى كل المناسبات • وقد وجدت الدكتاتوريات فيما ساد كثير من الدول من فوضى واضطراب ، وما انتشر من بطالة تفشت بين العمال ، منفذا تهاجم منه الديمقراطيه بنجاح ، لاسيما بعد أن وفق كل من هتلر وموسولينى فى نشر الأمن والتخفيف من حدة الأزمة فى بلديهما • ثم ما لبث النزاع بين النظامين أن أتخذ صورة حرب ضروس ، اصطلى العالم بنارها سنوات طوال ، وخرجت منها النظم الديمقراطية منتصرة للمرة الثانية • ولكن هذا الانتصار الأخير لم يثبت أركان الديمقراطية التقليدية نهائيا ، بل شهدنا كثيرا من الدول تهجر الديمقراطية السياسية بمعناها المعروف لتطبق الديمقراطية الاجتماعية • والديمقراطية السياسية (أو الديمقراطية التقليدية) تقوم أساسا على وجود حريات عامة ، مثل الحرية الشخصية وحرية الصحافة ،

والاجتماع ، والعبادة ٠٠٠الخ ، من شأنها أن تكفل للناخبين حرية الاختيار والتعبير عن ارادتهم فى أمان ، كما تتطلب احترام آراء الأحزاب المعارضة ، وأن يكفل لها التعبير عن رأيها بحرية تامة ، سواء داخل البرلمان أو خارجه ، وهذا كله يتنافى مع منح الحزب الحاكم أية ميزات لا تتمتع بها باقى الأحزاب ٠

أما الديمقراطية الاجتماعية ، فانها تتميز بطابع أخر : فهى لا ترمى الى تحقيق الحرية السياسية ، بقدر ما تهدف الى نشر العدالة الاجتماعية ، والحيلولة دون أن يستعبد الفريق الأقوى اقتصاديا ، الفريق الآخر من الشعب ، بحيث لا توجد تلك الحالة التى وصفها أناتول فرانس حيث يقول : « أولئك الذين ينتجون ضروريات الحياة لا يجدونها ، ولكنها تفيض عن حاجة من لا يشتركون فى انتاجها » !!

وهذا النوع من الديمقراطية يلزم الدولة بالقيام بالمشروعات الكبرى التى من شأنها أن تؤمن الأفراد ضد الفقر والعوز ٠

وعلى الصعيد النظرى المجرد ، فانه لا تعارض بين نوعى الديمقراطية ، بل يمكن القول باطمئنان ان الديمقراطية الاجتماعية تعتبر مكملة للديمقراطية السياسية : فالفرد

الذى تعوزه ضروريات الحيـاة لا يمكن أن يتمتع بحقـوقه السـياسية ، ولن تكون لديه الفسحة اللازمة للمشـاركة جديا فى شئون بلاده العامة ، وهذا ما عبر عنـه مولوتوف ـ وزير خارجية روسـيا لسـنوات طويلة ـ فى احـدى تصريحاته اذ يقول : « اننى عاجز عن تصـور حرية متعطل أمريكى » !!

ولكن هـذا التوافـق من الناحيـة النظرية بين نوعى الديمقراطية ، تحول دون تحققه اعتبارات عملية : اذ يؤكد بعض أنصار الديمقراطية الاجتماعية أنه لا قيام لهذا النظام فى ظل الديمقراطية السياسية بوصفها المعروف لأن الطبقات الممتازة ، وهى القابضـة على زمام الحكم غالبـا ، سـوف تضع العراقيل فى سبيل تحقيقها ، ابقـاء على امتيـازاتها لأطول مدة ممكنة ، ولهـذا فهم يرون ضرورة القضـاء على الديمقراطيـة السياسـة على الأقل خـلال الفترة اللازمـة لتوطيـد أركان الديمقراطية الاجتماعية ، واقامة دكتـاتورية البروليتاريا ـ دكتاتورية الطبقة العاملة ـ مكانها • وقد وجد هـذا الاعتقاد صدى فى روسيا وفى الدول التى جرت على منوالها ، وهى دول أوربا الشرقية ، والصين ، والتى تطلق على نفسها تسـمية « الديمقراطيـة الشـعبية » وذلك على التفصيل الذى أوضحناه فيما سلف •

وهكذا يســود العالم الآن تياران متعارضان ، لا يقتصر التعارض بينهما على مجرد النقد النظرى ، بل يوشــك أن يحكم فيــه الســلاح ، لولا الرعب النــووى الذى لن يبقى غالبــا ولا مغلوبا ٠

وعلى الصعيد الحربى فقد أثبتت الديمقراطية قوتها أكثر من مرة ٠

ومن الناحية العملية التطبيقية ، فان الدول الديمقراطيــة قد أخذت بمظاهر الديمقراطية الاجتماعيــة وســجلتها فى دســاتيرها ، لاســيما الصادرة فى أعقاب الحرب العالميــة الثانية ٠ وقد ساعد على ذلك قيام أحزاب عمالية قوية فى البلاد العريقة فى الديمقراطية مثل المملكة المتحدة وفرنسا ، والولايات المتحــدة الأمريكيــة ، وايطاليــا ، وألمــانيــا الاتحادية ٠٠٠ الخ ٠ كما أن الكثير من هذه الدول قد غيرت كثيرا من وســائلها القديمة التى لم تعد تتمشى مع العصر الحديث ومقتضياته : فقــد تبين أن ترك الحرية لشركات الانتاج الضخمة ، قد أدى الى عكس ما تريده الديمقراطية ، كما أن تركيز الصحافة فى أيدى أفراد قلائل ، يوجهــون الرأى العام حســبما يريدون ، ليس من الديمقراطيــة فى شىء ٠ وهكذا فان الديمقراطية قد غيرت كثيرا من أساليبها ، وجددت من وســائلها ، لتلافى ما تكشــف عنه التطبيق من عيــوب ٠

وقـد تجلت هذه الظاهرة فى دساتير مصر المتعاقبة والتى صدرت فى أعقاب استقلالها ، وأولها دستور سـنة ١٩٢٣ ، فقد صيغ هـذا الدسـتور على الأسس التقليـدية التى قامت عليها الديمقراطية السياسية التقليدية التى ورثها العـالم فى أعقاب الثورة الفرنسية الكبرى . ولكن بعـد قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ ، ذات الطابع الاشتراكى ، تغيرت قائمـة الحقوق والحريات بصـورة جذرية ، لاسيما فى دستور مصر الأخـير الصـادر سنة ١٩٧١ (المعـدل سـنة ١٩٨٠) فقـد تضمن الباب الثانى منه ، بعنوان « المقومات الأساسية للمجتمع » فى الفصل الأول « المقومات الاجتاعية والخلقية » (المواد من ٧ الى ٢٢) وهى تتضـمن الحـقوق الجـديدة التى كانت صـدى للديمقراطية الاجتماعية ، ومنهاالنص على التضامن الاجتماعى ، وتكافؤ الفرص ، ومقومات الأسرة ، وحماية الأمومة والطفولة ، وحقوق المرأة العاملة ، ورعاية الأخـلاق والتقاليـد المصرية الأصيلة ، وحق العمل ، وتنظيم الوظائف العامة ، والمحاربين القدماء والمصابين بسبب الحـرب ، والخـدمات الثقـافية والاجتماعية والصحية والتأمين الاجتماعى والصحى ، وكفالة حق التعليم فى جميع مراحله ، والتربية الدينية ، ومجـانية التعليم فى مؤسـسات الدولة ، ومحو الأمية .

أما الفصل الثانى من الباب الثانى ، فقد خصص لارساء المقومات الاقتصادية فى المواد من ٢٣ الى ٣٩ . والتى تقـوم

على أساس التخطيط القومى الشامل ، والعدالة فى توزيع الناتج القومى ، وحق العاملين فى ادارة المشروعات العامة وأرباحها واشتراك المنتفعين فى ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام ، ورعاية المنشآت التعاونية بكل صورها • واخضاع الملكية لرقابة الشعب وحماية الدولة ، سواء أكانت ملكية عامة للشعب ، أو ملكية تعاونية ، أو ملكية خاصة • ونص الدستور على الضوابط التى يجب أن تراعيها الدولة حين تلجأ الى التاميم ، كما حرم الدستور المصادرة العامة للأموال وأوجب وضع حد أقصى للملكية الزراعية وأن يقوم النظام الضريبى على أساس العدالة الاجتماعية وأن تكفل الدولة الادخار وتشجعه وتنظمه وأما الباب الثالث بعنوان « الحريات والحقوق والواجبات العامة » ، فقد تضمن فى المواد من ٤٠ الى الى ٦٣ ، قائمة الحقوق التقليدية ذات الطابع السياسى التى ترد فى معظم الدساتير أيا كان الطابع الذى تصدر عنه • وان كانت هذه الحقوق قد جاءت على نحو ما ورد فى دساتير مصر السابقة وذلك فى ضوء التجاوزات والانحرافات التى تمت قبل صدور الدستور • ومن أبرز ما ورد فى هذا الخصوص تحريم القبض والحبس التعسفى (المادتان ٤١ و ٤٢) وحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام (مادة ٤٨) وحق الهجرة الدائمة أو المؤقتة الى الخارج (مادة ٥٢) وحق الالتجاء السياسى للاجانب المضطهدين بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب أو حقوق الانسان أو السلام أو العدالة ، وتحريم تسليم اللاجئين السياسيين (مادة ٥٣) •

كما تضمن الدستور حقا لم يسبقه اليه دستور مصرى آخر ، وهو المنصوص عليه فى المادة ٥٧ ، والتى تقضى بأن كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرية الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم • وتكفل الدولة تعويضا عادلا لمن وقع عليه الاعتداء •

هذا وقد انفرد دستور سنة ١٩٧١ - بين دساتيرنا المتعددة - باحتوائه على باب جديد ، هو الباب الرابع بعنوان « سيادة القانون » • فى المواد من ٦٤ الى ٧٢ • وقد استحدث هذا الباب لمواجهة الانحرافات التى تمت قبل صدور الدستور ، بحيث لا تعود هذه الانحرافات مرة أخرى ، وأن تكفل الضمانات التى تجعل ما ورد بها من مبادىء وأفكار ممكن التنفيذ • واذا كانت معظم المبادىء التى تضمنها هذا الباب معروفة فقها وقضاء ، فان تضمينها صلب الدستور ، يزيل كل جدل حولها ، ويلزم كافة سلطات الدولة باحترامها • ولكن بالرغم من هذه الحقيقة ، فان هذا الباب قد تضمن بعض المبادىء التى لم يسبقه اليها دستور مصرى ويعنينا أن نبرز منها :

- حق التقاضى : نصت المادة ٦٨ على أنه حق مصون ومكفول للناس كافة ، وان لكل مواطن الحق فى الالتجاء الى قاضية الطبيعى ، وأن على الدولة أن تكفل تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا . « ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء » • وبمقتضى هذا النص المستحدث قضى على ظاهرة تحصين كثير من القرارات الادارية ضد رقابة القضاء ، تلك الظاهرة التى استشرت فى أواخر عهد الرئيس عبد الناصر ، والتى جعلت كثيرا من القرارات الادارية فى مرتبة أعمال السيادة التى تخرج من نطاق رقابة القضاء •

- الحصانة ضد القبض التعسفى على الأفراد : وقد ورد النص عليها فى المادة ٧١ ، والتى تقرر « يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فورا ، ويكون له حق الاتصال بمن يرى ابلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون • ويجب اعلانه على وجه السرعة بالتهم الموجهة اليه • وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الاجراء الذى قيد حريته الشخصية • وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة ، والا وجب الافراج

حتما » وهـذه المـادة قد تضمنت حكما مستحدثا ، لم يرد فى دسـاتيرنا السـابقة على تعددها ، وهـو أنه جعل من حق طلب الافراج عمن يقبض عليه ظلما ، دعوى حسـبة ، يجوز لكل مواطن غيور على الصـالح العام ، أن يرفعها مباشرة ، دون حاجة الى توكيـل خاص من المقبوض عليـه •

ولا نريد أن نختم هذه الملحوظات السريعة دون الاشارة الى التحولات الجذرية التى بدأت تجتاح دول أوروبا الشرقية التى خضعت للنظام المـاركسى منذ نهاية الحرب العالمية الثـانية ، فقد تولى الحكم فيها أعـداء للفكر المـاركسى ، ويجىء على رأس هـذه الدول ، بولندة بقيادة نقابة تضامن ، ثم رومانيا التى أطاحت ـ فى ثورة دموية ـ بقادة الحزب الشيوعى وعلى رأسه زعيمه شاوشسكو • بل ان الاتحاد السوفيتى نفسه ، بقيادة جورباتشوف ، قد تعرض لتغييرات جذرية ، ما تزال فى بدايتها ولا يعلم الا الله وحده ، كيف تنتهى • واذا كان لنا أن نعقب على هذا التيار الجارف الذى يكتسح المعسـكر الاشـتراكى ، فاننا نجد فيه توكيدا عمليا لمـا قلناه فيمـا سبق ، من ضرورة التقارب والمزج بين نوعى الديمقراطية : السياسية والديمقراطية الاجتماعية ، فهما جناح الحرية ، وبدونهما لن تصل الشعوب الى الغد المشرق الذى تتـوق اليه •

الباب الأول

السلطات الثلاث فى النظام النيابى

تقضى النظرية التقليدية ، التى سادت فى أعقاب انتشار النظام الديمقراطى ، بتقسيم وظائف الدولة الى تشريع وتنفيذ وقضاء ، وأن يعهد بكل وظيفة الى سلطة مستقلة ، ومن ثم نشأت السلطات الثلاث المعروفة فى معظم دول العالم الديمقراطية ، وهى السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وان كان الرأى قد اختلف حول تحديد العلاقة بين هذه السلطات الثلاث .

ولقد بدأت ظاهرة جديدة تنتشر فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، تتمثل فى ظهور سلطة دستورية أو أكثر بجوار السلطات الثلاث التقليدية . ومن أبرز تطبيقات ذلك :

أولا ـ التنظيم السياسى الواحد كسلطة دستورية أولى :
ارتبط النظام النيابى بنظام الأحزاب السياسية على أساس أن الحزب هو التنظيم الجماهيرى المستمر ، الذى يكفل استمرار الأفكار ، وربط الجماهير بأهدافها الكبرى ، والتى قد يتطلب تحقيقها مرور زمن يجاوز عمر الفرد العادى ، كما أن

الأحـــزاب هى التى تراقب الحـكومات فى أدائها لوظـائفها الدستورية ، وتكشف الخـطأ فور وقوعه ، وتقـدم البـدائل لمواجهة المشكلات .

وبالرغم من أهمية الأحـزاب فى ادارة العمل السياسى ، فانها تعتبر من قبيل الجمعيات ، بمعنى أنهـا ليست سلطات حكم ، وان كان الحزب الحاصل على الأغلبية هو الذى يشـكل الحكومة عادة من بين قياداته .

والديمقراطية النيابية تقوم عـادة عـلى أسـاس تعـدد الأحزاب . ولكن انتشرت ظاهرة الحزب الواحد أو التنظيم السياسى الواحـد ، كما كان الشأن فى مصر ابتداء من دستور سنة ١٩٥٦ : فلقد ألغى هـذا الدستور تعدد الأحـزاب . وأقام محلها تنظيما واحدا باسم « الاتحاد القومى » وعقب ردة الانفصال بين مصر وسوريا سنة ١٩٦١ ، حل محله « الاتحاد الاشتراكى العربى » ولقد اسـتقر القضاء الادارى فى مصر على اعتبار كل من التنظيمين ، السـلطة الدستورية الأولى فى مصر ، وظل الأمر على هـذا الوضع حتى عادت مصر الى نظام تعدد الأحزاب .

وقد طبق التنظيم السياسى الواحد ، فى بعض الدول العربية وعلى راسها « حزب جبهة التحرير الوطنى فى الجـــزائر »

وكان يعتبر السلطة الدستورية الأولى • ولكن رياح التغيير دفعت بالجزائر الى الأخذ بتعدد الأحزاب والتى بلغ عددها عند اعداد هذا البحث أكثر من عشرين حزبا !

ثانيا ـ سلطة الصحافة فى مصر : وهو أمر انفرد به دستور مصر الصادر سنة ١٩٧١ بعد تعديله سنه ١٩٨٠ ، اذ استحدث هذا التعديل ما أطلق عليه « سلطة الصحافة » ووضع أساس تنظيمها واختصاصاتها فى المواد المستحدثة من رقم ٢٠٦ الى ٢١١ • ثم صدر بتفصيل تلك الأحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ (بشأن سلطة الصحافة) وذلك فى ١٤ يوليو سنة ١٩٨٠

ومن الناحية الفقهية المجردة ، يصعب التسليم بأن الصحافة سلطة : فالسلطة تعنى الأمر فى صورة قانون أو قرار ادارى أو حكم • أما الصحافة فهى ـ كما يقولون ـ « رأى وخبر » • وقد تكون لها من الناحية الواقعية سلطة تأثير قوى فى الرأى العام • ولكن هذا المعنى بعيد عن مدلول السلطة فى القانون الدستورى • وقد يكون للاصطلاح بعض الدلالة ، اذا قصد به « السلطة المشرفة على الصحافة » • ولكن هذا الافتراض يفقد الاصطلاح أصالته ، لان هذه الوظيفة تقوم بها السلطات الثلاث التقليدية كل فيما يدخل فى اختصاصها • وترتب على اعتبار الصحافة سلطة ، أن عهد بما يتعلق بها من

اختصاصات الى مجلس الشورى ، الذى استحدثه التعديل الدستورى سنة ١٩٨٠ كما سنرى فيما بعد •

وفيما يلى نعرض بالاختصار المناسب للسلطات الثلاث التقليدية ، مركزين فيها على التطبيق الدستورى فى مصر •

الفصل الأول

السلطة التشريعية

١ ـ وهى السلطة المختصة بوضع التشريعات ، وتعديلها ، والغائها • والعادة أن يمارس هذه السلطة برلمان منتخب ، اما بمفرده فى حالة الديمقراطية النيابية البحت ، واما بالاشتراك مع الناخبين فى حالة الديمقراطية شبه أو نصف المباشرة كما ذكرنا فيما سلف •

٢ ـ والتشريع درجتان : تشريع دستورى وهو أسمى التشريعات فى الدولة •

وتشريع عادى • والتشريع الدستورى هو الذى يبين الحريات العامة للمواطنين ، وكيفية تشكيل السلطات العامة فيها ، ويحدد العلاقة بينها ، واختصاص كل منها • أما التشريع

العادى ، فهو الذى يضع الأحكام العامة التى يلتزم بها المواطنون فى حياتهم • وقد جرت العادة على تقسيم التشريعات قسمين : تشريعات تنتمى الى القانون العام ، مثل القانون الدستورى ، والادارى ، والمالية العامة ، والجنائى • وتشريعات تنتمى الى القانون الخاص ، مثل القانون المدنى ، والتجارى ، والبحرى •

والمسلم به أن التشريعات العادية يجب ألا تخالف الدستور ، والا جاز للمواطنين الطعن فى القانون المخالف للدستور أمام محكمة خاصة ، وباجراءات خاصة ، وهذه المحكمة فى مصر ، هى « المحكمة الدستورية العليا » • كما أن القرارات الادارية الصادرة من السلطة التنفيذية ، يجب أن تصدر مطابقة لكل من الدستور والقانون والا كانت غير مشروعة ، وجاز للمواطنين من ذوى المصلحة الطعن فيها أمام مجلس الدولة •

وفيما يلى نعرض لتشكيل السلطة التشريعية واختصاصاتها. مركزين الدراسة على المقرر فى مصر • والمسلم به أن السلطة التشريعية فى الدول الديمقراطية تتكون من البرلمان أساسا • ولكن لرئيس الدولة دور فى عملية التشريع • وقد يكون للمواطنين دور فى التشريع اذا أخذ بمظهر أو أكثر من مظاهر

الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة كحق الاستفتاء الذى أشرنا اليه فيما سبق • وفيما يلى نعرض لدور البرلمان ورئيس الدولة فى التشريع •

المطلب الأول ـ البرلمان

ونعرض له من حيث تشكيله واختصاصاته •

الفرع الأول ـ تشكيل البرلمان

يتكون البرلمان أساسا عن طريق الانتخاب • ولكنه قد يطعم ببعض عناصر معينة ، لتكملة الكفايات والتخصصات التى قد لا تنجح فى الانتخابات ، ولكن تكون الأغلبية الساحقة فى هذه الحالة للعناصر المنتخبة • ويتكون البرلمان فى معظم الدول البسيطة من مجلس واحد ، ولكن قد يتكون من مجلسين •

والانتخاب له طرفان : الناخبون والأعضاء (المرشحون) ونعرض لأحكامهما فى مصر •

١ ـ الناخبون

وينظم أحكامهم القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ (بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدل) •

ويندرج فى قائمة الناخبين كل مصرى ، بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية ، مالم يكن محروما من مباشرة الحقوق السياسية بصفة دائمة أو مؤقتة . وقد حددت المادة الثانية من القانون المشار اليه ، سبع فئات من هذا القبل وهم .

- المحكوم عليه فى جناية مالم يكن قد رد اليه اعتباره .

- من فرضت الحراسة على أمواله بحكم قضائى طبقا للقانون ، وذلك طوال مدة فرضها .

- المحكوم عليهم بعقوبة الحبس فى بعض جرائم حددها القانون « مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه رد اليه اعتباره » .

- المحكوم عليهم بعقوبة الحبس فى احدى الجرائم الانتخابية التى حددها المشرع « وذلك مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد اليه اعتباره » .

- من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف ، مالم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل ، « الا اذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائى بالغاء قرار الفصل أو التعويض عنه » .

— من عزل من الوصـاية أو القوامة على الغير لسوء السلوك أو الخيانة أو من سلبت ولايتـه « مالم تمض خمس سنوات من تاريخ الحكم نهائيا بالعزل أو سـلب الولاية » •

ولم يعد حق الانتخاب أمرا اختياريا ، متـروكا لترخص النـاخب ، بل أوجب المشرع عـلى النـاخب ممارسة حقـه والا تعرض لعقوبة جنائية • ولهذا فان المشرع قد أفرد حكما خاصا لحالتين هما :

١ ـ حالة الاعفاء من أداء هـذا الواجب : وقد قصره المشرع عـلى ضـباط وأفـراد القـوات المسلحة الرئيسية والفرعيـة والاضافية ، وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة •

٢ ـ حالة وقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة الى فئات ثلاث هي :

(أ) المحجور عليهم مدة الحجر

(ب) المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم •

(جـ) الذين اشهر افلاسهم ما لم يرد اليهم اعتبارهم قبل ذلك •

هـذا ولا يمارس الناخب حقه الا اذا قيـد فى جـداول الانتخاب • وهو يقيد اذا بلغ السن المحددة ، ولم يكن محروما من ممارسة الحقوق السياسية أو أوقف حقه في ممارسـتها • وقد أفرد المشرع حكما خاصا بالنسبة للمتجنس ، فهو لا يقيد فى جدول الناخبين الا اذا كانت قد مضت خمس سنوات عـلى الأقل على اكتسابه الجنسية •

وقد نظم القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ (المعدل) كافة احكام الناخبين ، وكيفية دعوتهم للانتخاب بما لا يتسع المقـــام لشرحه باستفاضة • ويعنينا أن نؤكد عـلى أن تيسير شروط الناخبين ، قد أدى الى زيادة عددهم باستمرار ، لاسيما بعـد أن سمح للنساء بممارسة الحقوق السياسية بكافة صورها • ولكن ذلك يتوقف على أن تسارع النساء الى قيد أسمائهن فى جدول الانتخاب ، وهـو ما تحرص المنظمـات النسائية على تيسـيره خاصـة بين أوساط النسـاء اللائى لا يعرن اهتماما بممارسة الحقوق السياسية •

٢ ـ الأعضـاء

اذا كانت القاعدة هي التيسير فى شروط الناخبين ، والوقوف بها عنـد الجنسية والسن ، فان القاعـدة عكس ذلك بالنسبة للأعضاء بالنظر الى ما يناط بهم من أعباء ، وان كان الاتجـاه العام أيضا يرمى الى التخفيف من تلك الشروط • ولقد كان

لدينا مجلس واحد ، هو مجلس الشعب ، حتى عدل الدستور سنة ١٩٨٠ وأنشىء بجواره مجلس الشورى • ولهذا نتناول شروط العضوية فى كل من المجلسين :

أولا ـ مجلس الشعب

عددت شروط العضوية فيه المادة الخامسه (معدلة) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (فى شأن مجلس الشعب) • وذلك على النحو التالى :

١ ـ أن يكون مصرى الجنسية من أب مصرى • وكنا ـ ومازلنا ـ نرى أفضلية اشتراط الجنسية فى الأبوين على الأقل ، نظرا لأن الأم هى التى تصوغ عقلية الطفل وأحاسيسه فى سنواته الأولى •

٢ ـ القيد فى جدول الانتخاب حتى لحظة الترشيح ، لأن المرشح يجب أن يستوفى شروط الناخب •

٣ ـ بلوغ الثلاثين سنة ميلادية يوم الانتخاب •

٤ ـ اجادة القراءة والكتابة ، وهو شرط هزيل لا يتفق ومتطلبات العصر •

٥ ـ أداء الخدمة العسكرية الالزامية أو الاعفاء منها طبقا للقانون •

٦ ـ ألا يكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الاخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور • ومع ذلك يجوز له الترشيح في احدى الحالات الآتية :

(أ) انقضاء الفصل التشريعى الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية •

(ب) أن يكون الترشيح للفصل التشريعى التالى للفصل الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية •

(ج) صدور قرار من مجلس الشعب بالغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على اسقاط العضوية •

ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه ، بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضوا ، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية على الأقل •

وقد فصل القانون المشار اليه اجراءات تقديم طلبات الترشيح وفحصها بما لا يتسع المقام لتفصيله • ويهمنا أن نعرض بشىء من التفصيل للموضوعين التاليين :

أولا ـ مبدأ تخصيص ٥٠٪ على الأقل للعمال والفلاحين فى

المجالس ذات الطابع النيابى (مجلس الشعب ، والمجـــالس الشعبية المحلية ، والجزء المنتخب من مجلس الشورى) : أول من اســتحدث هـــذا الشرط هو ميثاق العمل الوطنى الــذى أصدره الرئيس جمال عبد الناصر ، الذى رفض مبدأ تعــدد الأحزاب ، واستعاض عنها بالتنظيم السياسى الواحد : أولا فى صورة الاتحاد القومى ، ثم فى صورة الاتحاد الاشتراكى العربى كما أوضحنا فيما سلف • وقد نص على شرط الخمسين فى المـائة فى كل من دستور سنة ١٩٦٤ ، والدستور الحالى • وكان لشرط الخمسين فى المـائة ما يبرره فى حالة التنظيم السياسى الواحد القائم على أساس تحالف قوى الشـــعب العاملة • ولكن بقى الشرط حتى بعد السماح بتعدد الأحزاب ، بل ان المشرع قد فرض على كل حزب ينشأ فى ظل نظام تعدد الأحزاب أن تتضمن قائمة مؤسسية ٥٠٪ على الأقل من العمال والفلاحين ، مما يجعل لبعض فئات الشعب وصـاية عـــلى بعض فئاته الأخرى ، وهو أمر لا ينسجم فى نظرنا مع السماح بتعدد الأحزاب •

ولقد كانت المشكلة الحقيقية تتمثل فى تعريف العامل والفلاح ، وتعرض التعريف لبعض التعديلات التى انتهت به الى الوضع الحالى :

ـ الفلاح : ويقصد به من تكون الزراعة عمله الوحيد ، ومصدر رزقه الرئيسى ، ويكون مقيما فى الريف ، وبشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو حيازة أكثر من عشرة أفدنة •

ـ العامل : يعتبر عاملا من يعمل يدويا أو ذهنيا فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ، ويعتمد بصفه رئيسية على دخله الناتج من العمل ، ولا يكون منضما الى نقابة مهنية أو مقيدا فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا • ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية • وكذلك من بدأ حياته عاملا ، وحصل على مؤهل عال • وفى الحالين يجب لاعتبار الشخص عاملا أن يبقى مقيدا فى نقابته العمالية •

ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات الى عمال وفلاحين ، اذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال أو الفلاحين بالصفة التى تثبت له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب •

والمفهوم من هذه الأحكام أن تستمر هذه الشروط فيمن انتخب على أساسها ، طيلة عضويته فى البرلمان • فاذا فقدها ، فقد عضويته •

ثانيا ــ الانتقال من الدوائر الصغيرة الى الدوائر الكبيرة :

كانت الخطة التى جرت عليها مصر فى تكوين المجالس النيابية ، تقوم على اساس الدوائر الصغيرة التى يمثلها مرشح واحد • فلما أقر المشرع مبدأ الخمسين فى المائة للعمال والفلاحين على النحو السابق ، اصبح من المتعين ترشيح عضوين للتحكم فى أن يكون أحدهم من العمال والفلاحين ، وظل الحال على هذا النحو ، حتى بدأ المشرع يأخذ بنظام القائمة ، مما اضطر المشرع معه الى ادماج الدوائر الصغيرة فى دوائر كبيرة • ولقد تردد المشرع المصرى بين نظامى الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة • وانتهى الوضع الحالى الى اتباع أسلوب الانتخاب الفردى بالنسبة الى مجلسى الشعب والشورى، والاحتفاظ بنظام القائمة بالنسبة الى المجالس الشعبية المحلية • وفيما يلى لتطور النظام بالنسبة الى مجلس الشعب ، ومجلس الشورى ، والمجالس الشعبية المحلية :

أما بالنسبة الى مجلس الشعب ــ الذى نعرض له الآن ــ فقد أصدر المشرع القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ (بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب) وبمقتضى المادة الأولى من هذا القانون يتألف مجلس الشعب من ٤٤٨ (أربعمائة وثمانية وأربعين) عضوا

يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام • ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين • ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى المجلس عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة • وقد استخدم رئيس الجمهورية هذا الحق ليمثل بعض الأحزاب أو الكفايات التى لم توفق فى الحصول على العضوية لسبب أو آخر •

وقضت المادة الثالثة من القانون (معدلة) فى فقرتها الأولى ، بأن تقسم الجمهورية الى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ، وأوجبت أن : يتضمن كل قائمة فى الدوائر الاحدى والثلاثين المبينة فى جدول مرافق للقانون عضوا من النساء ، بالاضافة الى الأعضاء المقررين لها ، مع مراعاة نسبة العمال والفلاحين •

وأوجبت المادة السادسة (معدلة) أن يقدم المرشح طلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب كتابة الى مديرية الأمن بالمحافظة التى يرشح فى دائرتها ، مرفقا به صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى اليه ، مثبتا بها ادراجه فيها ، وذلك خلال المدة التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه • وأوضحت المادة التاسعة كيفية عرض كشوف المرشحين ، والتظلم فيها • والجديد فيها انها خولت كل حزب ينتمى اليه أحد المرشحين حق الاعتراض على كشوف المرشحين ، كما

أوضحت طريقة الاعتراض على الكشوف وأوجبت نشر قوائم المرشحين فى جميع الدوائر الانتخابية فى صحيفتين يوميتين على الأقل ٠

وأوضح المشرع الأسس التى يقوم عليها نظام القوائم الذى كان مطبقا قبل التحول الى النظام الفردى ، ومن أهمها أنه لا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد ٠ ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية لمعاونة الناخبين ، لا سيما الأميين ٠ وأوجب الشرع أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا للعدد المطلوب انتخابه فى الدائرة ، وعددا أصليا واحتياطيا على الأقل من العمال والفلاحين ٠ ويتعين فى القوائم المقدمة من الأحزاب أن يبدأ بمرشح من الفئات ، ثم مرشح من العمال أو الفلاحين أو العكس ، وهكذا بذات الترتيب ٠ وعلى الناخب أن يختار قائمة بذاتها ، والا بطل صوته الانتخابى ٠

واذا خلا مكان أحد المرشحين قبل اجراء الانتخاب لسبب من الأسباب ، حل محله أحد المرشحين الاحتياطيين بالترتيب الوارد بقائمته الحزبية بشرط ألا يخل ذلك بالنسبة المقررة للعمال والفلاحين ٠ وعلى الحزب صاحب القائمة أن يرشح

اسما احتياطيا آخر من ذات صفة من خلا مكانه ليكمل العدد المقرر من الاحتياطيين فى الدائرة • ويكون ترتيب المرشح الاحتياطى تاليا لآخر مرشح بتلك القائمة من الصفة المغايرة لصفته • فاذا خلا مكان آخر بعد ذلك ، وقبل اجراء الانتخابات لسبب من الأسباب ، يتم شغل المكان الذى خلا بنفس الطريقة « وتجرى الانتخابات فى موعدها رغم نقص عدد الاحتياطيين بالقائمة المذكورة عن العدد المقرر » (مادة ١٦ معدلة) •

أما بالنسبة لنجاح القوائم • فقد التزم المشرع هنا مبدأ التمثيل النسبى ، بمعنى أن تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يتناسب مع ما حصلت عليه من أصوات ، فى حين أن المشرع لم ينبع ذات القاعدة فى خصوص انتخابات المجالس الشعبية المحلية ومجلس الشورى ، اذ تحصل القائمة ذات الأغلبية على جميع المقاعد • وبهذا المعنى تنص المادة ١٧ معدلة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ ، على أن ينتخب أعضاء مجلس الشعب ، طبقا لنظام القوائم الحزبية ، بحيث يعطى لكل قائمة عدد من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التى حصلت عليها ، وتعطى المقاعد المتبقية بعد ذلك للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات ،

وهو حكم يكفل عدم اهدار تمثيل باقى الأصوات ، وان كان قد ينافى ارادة الناخبين فى بعض الحالات .

وتعلن نتيجة الانتخاب بترتيب الأسماء طبقا لورودها بقوائم الأحزاب ، مع مراعاة نسبة الخمسين فى المائة المقررة للعمال والفلاحين عن كل دائرة على حدة . ويلتزم الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أقل عدد من الأصوات. والتى يحق لها أن تمثل ، باستكمال نسبة العمال والفلاحين طبقا للترتيب الوارد بها ، وذلك عن كل دائرة .

ونص المشرع على حكم أصولى بمقتضاه « لا يمثل بالمجلس الحزب الذى لا تحصل قوائمه على ثمانية فى المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهورية » ولقد كانت النسبة فى مشروع القانون عشرة فى المائة ، فأنقصت الى الحد المشار اليه بتوجيه من السيد رئيس الجمهورية . ولقد كان رأينا أن النسبة المقررة (٨٪) هى نسبة مرتفعة ، وكان يكفى فيها خمسة فى المائة أو حتى ثلاثة فى المائة لضمان عدم تفتيت المقاعد . وقد ترتب على هذه النسبة المرتفعة أن حرم حزب العمل الاشتراكى من الحصول على أى مقعد - فى الانتخابات التى جرت فى ظل هذا النظام . رغم نجاح العديد من ممثليه فى كثير من الدوائر ،وبالرغم من أن النقص عن نسبة

الثمانية فى المسألة كان طفيفا • ولهذا حاول الرئيس تصحيح هذا الوضع جزئيا عن طريق تمثيل حزب العمل الاشتراكى بعدد من الأعضاء عن طريق التعيين فى نطاق العشرة أعضاء الذين يخول الدستور رئيس الجمهورية حق تعيينهم •

واذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدة عضويته ، حل محله أحد الأعضاء الأصليين الذى لم يوجد دوره فى العضوية نتيجة لعدد المقاعد التى حصلت عليها قائمته فى انتخابات •

فاذا لم يوجد أعضاء أصليون ، حل محل من انتهت عضويته ، العضو الاحتياطى • وفى الحالتين يكون حلول العضو بترتيب ورود اسمه فى القائمة التى انتخبت ، وبذات صفة سلفة • وتستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل عضوية سلفه (المادة ١٨ قبل التعديل) •

المشرع يعدل نظام انتخابات مجلس الشعب بمقتضى القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٨٦ (الصادر فى ٣١ ديسمبر) •

تقوم انتخابات مجلس الشعب منذ الأخذ بنظام القوائم الحزبية على أسس معينة كانت دستورية بعضها محل شك ، ولهذا طعن فيها المواطنون من ذوى المصلحة ، ويجىء على رأس هذه المآخذ :

أولا ـ حرمان المستقلين من حق الترشيح لمجلس الشعب
فعندما أخذ المشرع بنظام القوائم ، فانه اشترط أن تكون القوائم ذات طابع حزبي ، فحرم المستقلين ـ غير المنتمين للأحزاب ـ من أخطر الحقوق الدستورية ، وهو حق الترشيح • وقد انصب الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا على هذه النقطة بصفة أساسية •

ثانيا ـ تخصيص مقاعد بذاتها للنساء ، وحرمان الرجال من الترشيح فيها ، يتضمن اخلالا بقاعدة المساواة بين المواطنين ، وعدم التمييز بينهم بسبب الجنس • واذا كانت التقاليد فى الماضى قد جرت على تمييز الرجال على النساء ، فان هذا الحكم قد جاء ليعكس الآية ، بتقرير ميزة للنساء على الرجال •

ثالثا ـ قيل بأن حلول العضو الاحتياطى محل العضو الأصلى الذى يفقد مقعده لسبب من الأسباب ، دون حاجة لاجراء انتخابات تكميلية لا يتفق مع نصوص الدستور •

والحقيقة التاريخية التى لا يمكن انكارها أن واضعى مشروع الدستور الجديد ـ وكان الكاتب واحدا منهم ـ قد صاغوا نصوصه وفى أذهانهم أن الانتخابات تقوم على أساس الانتخاب الفردى ، ولكن نصوص الدستور فى

مجموعها لا تحول فى رأينا ـ دون الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة ، اذا ما احترم نظام الانتخاب بالقائمة الأسس العامة فى الدستور • وللتوفيق بين هذه الاعتبارات ، ولمواجهة حكم المحكمة الدستورية العليا سارعت الدولة بتعديل بعض الأحكام التى أشرنا اليها فيما سلف بمقتضى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ، وتتمثل هذه التعديلات فيما يلى :

أولا ـ الغاء المقاعد المخصصة للمرأة ، وهذا الالغاء لا ينال من المكاسب التى حققتها المرأة فى ظل الثورة بحال من الأحوال • فمن المسلمات فى النظام الحزبى ، أن الحزب هو الذى ينتقى أفضل أعضائه وأصلحهم للترشيح فى المناصب النيابية ، بغض النظر عن الجنس • ومن ثم فان المعركة الحقيقية للمرأة تتركز داخل الأحزاب التى تنتمى اليها •

ثانيا ـ الجمع بين الترشيح الفردى ، والترشيح بالقوائم : وهو أدق التعديلات التى أدخلها المشرع على قانون مجلس الشعب ، ذلك أن معظم دول العالم تسلك أحد سبيلين فى الانتخاب : اما الانتخاب الفردى الذى أخذت به مصر باستمرار ، والغالب فى الدول الانجلوسكسونية وعلى رأسها المملكة المتحدة والولايات

المتحدة . وثمة الانتخاب بالقائمة الذى بدأ ينتشر فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وهو يكون مصحوبا بالتمثيل النسبى عادة . وحينما أخذت مصر بنظام الانتخاب بالقائمة اشترطت أن تكون القوائم حزبية ، وهـذا الأمر بالذات هـو الذى كان يجافى الدستور ، والذى قدم بشأنه الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا كما ذكرنا . ولهذا جاء التعديل الجديد ليسمح للمستقلين عن الأحزاب بأن يرشحوا أنفسهم بهذه الصفة . ولكن التعديل قد تضمن حكمين أصوليين فى هـذا المقام وهما :

(أ) أنه أفرد للمستقلين مقعدا واحدا فى كل دائرة من مجموع الدوائر الانتخابية وعددها ٤٨ دائرة ، ومعنى ذلك أنه لو تعدد المرشحون المستقلون ، فلن ينجح الا واحد فقط ، مهما كانت نسبة الأصوات التى حصل عليها باقى المرشحين ، حتى ولو كانت أعلى من متوسط الأصوات التى حصل عليها مرشحو القوائم .

(ب) أنه سمح للمنتمين الى الأحزاب بأن يرشحو أنفسهم بصفة فردية ، مما انتهى عملا الى حصولهم على معظم المقاعد نظرا لاتساع الدوائر بصورة ضخمة فى نظام القوائم ، مما يعجز معه المرشح

المستقل أن يجد سندا لترشيحه فى أماكن لا صلة له بها ، وهو ما حدث فعلا فى انتخابات مجلس الشعب فى ظل هذا النظام ·

ثالثا ـ الغاء القوائم الاحتياطية : بحيث تجرى الانتخابات التكميلية اذا ما خلا مكان أحد الأعضاء لسبب من الأسباب وفقا للأحكام المقررة فى المادة ١٨ الجديدة فى القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ ·

المشرع يعود مرة أخرى الى نظام الانتخاب الفردى بالنسبة الى تكوين مجلس الشعب :

فى ضوء الصعاب التى تكتنف نظام القائمة والتى أشرنا اليها فيما سلف عاد المشرع المصرى مرة أخرى الى اتباع نظام الانتخاب الفردى بالنسبة الى تكوين مجلس الشعب ، وتم ذلك بمقتضى القانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ (بتعديل أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب ·) وبمقتضى هذا التعديل الكبير ، يتكون مجلس الشعب من ٤٤٤ عضوا ، بالاضافة الى عشرة الأعضاء المعينين · ويختار الأعضاء المنتخبون عن طريق الانتخاب الفردى ويمثل كل دائرة انتخابية عضوان بشرط أن يكون أحدهما من العمال أو الفلاحين وفقا للتعريف الذى سبق ذكره · وذلك لكفالة تحقيق نسبة الـ ٥٠٪ للعمال والفلاحين المقررة فى الدستور·

وعند خلو منصب العضوية ، تجرى انتخابات تكميلية ، ويكمل العضو الجديد مدة سلفه ، مع المحافظة دائما على نسبة الـ ٥٠ للعمال والفلاحين .

ثانيا ـ مجلس الشورى :

أنشىء هذا المجلس كما ذكرنا بمقتضى التعديل الدستورى الصادر فى سنة ١٩٨٠ (المواد المستحدثة من ١٩٤ الى ٢٠٥) . واعمالا لهذه المواد ، صدر القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ (فى شأن مجلس الشورى) والذى نص فى المادة الثانية منه على أن « تقسم جمهورية مصر العربية الى ست وعشرين دائرة انتخابية ، وتعتبر كل محافظة دائرة انتخابية واحدة . وتمثل كل دائرة بعدد من الأعضاء طبقا للجدول المرافق » أما العدد الكلى للأعضاء فقد حددته المادة الأولى بمائتين وعشرة أعضاء ، « ينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السرى ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى » . وقد وزع المشرع الدوائر الانتخابية الخاصة بمجلس الشورى ، وفقا للجدول المرافق للقانون ، على المحافظات بحسب عدد سكانها : فخص القاهرة ١٦ عضوا بصفة أصلية ، وثمانى أعضاء بصفة احتياطية ، وهو أكبر عدد من الأعضاء . أما أقلها عددا فهى محافظات أسوان ، ومطروح ، والوادى الجديد ، والبحر الأحمر ، وشمال

سيناء وجنوبها ، وخص كلا منها عضوان أصليان ، وآخران احتياطيان •

ومدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له • ويتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات ، ويجوز اعادة إنتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويته من الأعضاء• ويتم تحديد من تنتهى مدة عضويتهم فى نهاية الثلاث سنوات الأولى بطريق القرعة التى يجريها المجلس • ويجب أن يتم الانتخاب خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدة العضوية • ويتم التعيين خلال الثلاثين يوما السابقة على انتهائها •

واذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء مدته ، حل محله العضو الاحتياطى من ذات الصفة بالقائمة التى انتخبت • واذا كان من خلا مكانه من المعينين ، عين من يحل محله • وفى الحالتين تستمر مدة العضو الجديد حتى يستكمل مدة عضوية سلفه • (المادتان ٣ و٤ من القانون) وينتخب أعضاء مجلس الشورى طبقا للقوائم الحزبية التى حصلت على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب • فاذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأى من القوائم فى الدائرة الانتخابية ، أعيد الانتخاب بين القائمتين اللتين حصلتا على أكبر عدد من الأصوات •

وفى جميع الأحوال لا تمثل بالمجلس قوائم الأحزاب التى لا تحصل على ٥٪ (خمسة بالمائة) على الاقل من مجموع الأصوات الصحيحة التى أعطيت على مستوى الجمهوريه (مادة ١٢) وواضح من هذا النص أن المشرع قد أخذ بنظام القائمة المطلقة ، بمعنى أن القائمة التى تحصل على أكثر من خمسين فى المائة من مجموع أصوات الناخبين فى الدائرة ، تفوز بجميع المقاعد ، ولا تحصل القوائم المنافسة على أى مقعد • وقد ترتب على هذا الحكم عملا ، أن فاز الحزب الوطنى الديمقراطى الحاكم بجميع مقاعد الأعضاء المنتخبين على مستوى الجمهورية ، مما اضطر الحكومة الى مراعاة تمثيل بعض الاتجاهات عن طريق التعيين •

أما الشروط التى يجب أن تتوافر فى عضو مجلس الشورى - سواء أكان معينا أم منتخبا - فقد حددتها المادة ٦ من القانون على النحو التالى :

١ - الجنسية من أب مصرى •

٢ - القيد فى أحد جداول الانتخاب بجمهورية مصر العربية •

٣ - أن يبلغ من العمر خمسا وثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب أو التعيين •

٤ - اجادة القراءة والكتابة •

٥ ـ أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الالزاميه أو أعفى من أدائها طبقا للقانون ٠

٦ ـ ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشورى أو من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الاخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور ، ما لم يكن زال الأثر المانع من الترشيح ، وذلك فى الحالات الآتية :

(أ) انقضاء الفصل الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية ٠

(ب) أن يكون الترشيح أو التعيين للفصل التالى للفصل الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية ٠

(ج) صدور قرار من مجلس الشورى بالغاء الأمر المانع من الترشيح المترتب على اسقاط العضوية ٠

ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضوا ، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية على الأقل ٠

٧ ـ ألا يكون قد سبق الحكم عليه من محكمة القيم بالحرمان من الترشيح لعضوية المجالس النيابية أو الشعبية، وواضح أن هذه الشروط تكاد تتلاقى مع الشروط المتطلبة

فى عضوية مجلس الشعب ، مع ملاحظة أن المشرع قد رفع سن عضو مجلس الشورى الى خمسة وثلاثين عاما ، فى حين أن الحد الأدنى لسن عضو مجلس الشعب هو ثلاثون عاما • هذا فضلا عن الخلاف بين المجلسين فيما يتعلق بعدد كل منهما ، وبفصلهما التشريعى ، وطريق تجديد العضوية على الشرح السابق تفصيله •

تعديل جوهرى فى طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشورى :

اضطر المشرع ، لمواجهة الطعون بعدم دستورية الأحكام التى عرضنا لها فيما سبق الى ادخال تعديل جذرى فيما يتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الشورى ، وذلك بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩ (بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠) ، ويقوم التعديل على الأسس التالية :

أولا ـ زيادة عدد أعضاء المجلس : رفع المشرع عدد أعضاء المجلس الى ٢٥٨ عضوا ، ينتخب ثلثاهم ، ويعين الثلث الباقى •

ثانيا ـ تقسيم الجمهورية الى ست وثمانين دائرة انتخابية ، وينتخب عن كل دائرة عضوان أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين •

ثالثا ـ واذا لم يرشح فى الدائرة الانتخابية سوى شخصين أحدهما من العمال أو الفلاحين على الأقل ، أعلن فوزهما بالتزكية •

واذا لم يرشح فى الدائرة سوى شخص واحد ، أعلن فوزه بالتزكية ، ويجرى انتخاب تكميلى لاختيار العضو الثانى من بين العمال والفلاحين ، اذا كان من أعلن فوزه بالتزكية من غيرهم •

رابعا ـ ينتخب عضو مجلس الشورى بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب •

فاذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات وأعيد الانتخاب فى الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات• وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات •

واذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد المرشحين فى الدائرة ، أعيد الانتخاب بين الأربعة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال

والفلاحين ، وفى هذه الحالة يعلن انتخاب الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات بشرط أن يكون أحـدهما على الأقـل من العمال والفلاحين .

خامسا ـ تعديل الفقرة السادسة من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بحيث صار نصها كما يلى : « ألا تكون قـد أسـقطت عضويته بقرار من مجلس الشـورى أو مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبـار أو بسبب الاخـلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المـادة ٩٦ من الدستور . ومع ذلك يجـوز ترشـيحه أو تعيينه فى أى من الحـالتين الآتيتين :

(أ) انقضاء فترة التجديد النصفى أو الفصل التشريعى الذى صدر خلال قرار اسقاط العضوية .

(ب) صدور قرار من مجلس الشـورى أو من مجلس الشعب . بالغاء الأثر المـانع من الترشيح أو التعيين المترتب على اسقاط العضوية ، ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضـائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضوا ، وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار اسقاط العضوية على الأقل .

الفرع الثانى ـ اختصاص البرلمان

يمارس مجلس الشعب الاختصاصات المعتادة المقررة للمجالس النيابية فى النظام النيابى البرلمانى • أما مجلس الشورى فانه يمارس بعض الاختصاصات الاستشارية ، وذلك على التفصيل التالى :

١ ـ مجلس الشعب

وهو عضو التشريع الأصيل فى مصر • وقد نص الدستور على اختصاصه بطريقة مجملة فى المادة ٨٦ حيث يقول : « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقرر السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور • » وقد تضمنت هذه المادة الاختصاص التشريعى والمالى والسياسى لمجلس الشعب :

اولا الاختصاص التشريعى :

وقد التزم دستور سنة ١٩٧١ الخطة التى سارت عليها جميع دساتير مصر ، ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣ ، اذ جعل حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية ، ولكل عضو من أعضاء

مجلس الشعب (مادة ١٠٩) وكل مشروع قانون ـ قبل أن ينظره المجلس ـ يتعين احالته الى اللجنة المختصة بالمجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه « على أنه بالنسبة الى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب ، فانها لا تحال الى تلك اللجنة الا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيها ، وبعد أن يقرر المجلس ذلك » . (مادة ١١٠) وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد (مادة ١١١) وواضح ان هذا الحكم مقصور على اقتراحات الأعضاء ، فلا ينصرف الى الاقتراحات المقدمة من الحكومة .

والاختصاص التشريعى لمجلس الشعب عام ، لا يحده الا ما ورد فى الدستور : بمعنى أن مجال التشريع هو الأصل ، ومجال اللوائح التى تصدرها السلطة التنفيذية هو الاستثناء . وتلك هى القاعدة التقليدية المقررة منذ الثورة الفرنسية الكبرى ، وان كانت قد خرجت عليها بعض الدساتير ـ لا سيما التى صدرت بعد الحرب العالمية الثانية ـ اذ قلبت القاعدة ، وجعلت مجال اللوائح هو الأصل ، ومجال التشريع البرلمانى هو الاستثناء . ومن هذه الدساتير ، دستور الجنرال ديجول فى فرنسا ، الصادر سنة ١٩٥٨ ، والمطبق حتى الآن . وقد تابع هذا المسلك بعض الدساتير

العربية ، وعلى رأسها دستور المملكة المغربية ، ووفقا لهذه القاعدة التقليدية ، فان النصوص الواردة فى الدستور ، والتى تتطلب صراحة أن تنظم بقانون ، انما ترد على سبيل المثال لا على سبيل الحصر • ونجد أمثله فى المواد : ١١٩ (انشاء الضرائب والغاؤها وتعديلها) والمادة ١٢٠ (تنظيم جباية الأموال العامة واجراءات صرفها) والمادة ١٢١ (عقد القروض العامة) والمادة ١٢٢ (قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت) والمادة ١٢٣ (منح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ، وأحوال التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة ، والنزول عن أموالها ، والاجراءات المنظمة لذلك) • ••• الخ •

ولكن بالرغم من اتساع سلطة البرلمان فى التشريع ، وفقا للقاعدة التقليدية ، فانه يعتد بما يرد فى الدستور من مبادىء، ومن ذلك على سبيل المثال ما ورد النص عليه فى المواد التالية من الدستور :

مادة ٣٦ ـ المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تجوز المصادرة الخاصة الا بحكم قضائى •

مادة ٤٠ ـ المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة ٠

مادة ٥١ ـ لا يجوز ابعاد أى مواطن عن البلاد أو منعه من العودة اليها ٠

مادة ٥٣ ـ تسليم اللاجئين السياسيين محظور ٠

مادة ٥٧ ـ كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم ٠

مادة ٦٦ ـ لا عقاب الا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون ٠

مادة ٦٨ ـ يحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء ٠

مادة ٧١ ـ كل من يقبض عليه أو يعتقل ، يجب ابلاغه على وجه السرعة بالتهم الموجهة اليه ، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الاجراء الذى قيد حريته الشخصية ٠

وانشاء المحكمة الدستورية العليا ، والقضاء الادارى ، جعل المبادىء السابقة ـ وغيرها كثير ـ حقيقة واقعة ، لا مجرد شعارات جوفاء ٠

ثانيا ـ الاختصاص المالى :

ومعروف أن الاختصاص المالى هو الأصل فى نشأة البرلمانات ٠ وقد ورد النص عليه فى المواد من ١١٤ الى ١٢٣ من الدستور ، مما نعرض له باختصار شديد :

(أ) خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية : ويتعين أن يقرها مجلس الشعب ٠ وتجرى مصر الآن على اتباع خطط خمسية ، وقد نفذت الخطتان الأولى والثانية ٠ وبدأت الدولة فى تنفيذ الخطة الثالثة ، (مادة ١١٤) ٠

(ب) اقرار الموازنة والميزانية : وقد استحدث دستور سنة ١٩٧١ التمييز بين المصطلحين : فالموازنة هى تقديرات اجمالية احتمالية لمدة عام ٠ وبعد انقضاء العام ، وتمام التنفيذ ، تتحول الموازنة الى ميزانية ٠ ويجب وفقا للمادة ١١٥ من الدستور عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ، وهو الآن شهر يوليو ٠

ولا تعتبر الموازنة نافذة الا بموافقة مجلس الشعب عليها • ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا • وتصدر بقانون • وهكذا حسم دستور سنة ١٩٧١ هذا الأمر ، وعاد الى تقاليدنا المستقرة فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، اذ ذهب رأى فى ظل دستور سنة ١٩٥٦ ، وسنة ١٩٥٨ الى أن اشتراط صدور قانون بالميزانية غير ضرورى •

ومشروع الموازنة العامة للدولة تعده الحكومة • وهو تقليد مستقر فى دول العالم الديمقراطية • وقد نصت المادة ١١٥ من الدستور على أنه « لا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة الا بموافقة الحكومة » وحكمه النص واضحة ، لأن أى تعديل فى الموازنة سيخل بالتوازنات التى قامت عليها ، ولهذا فان هذا الحكم مقرر فى معظم الدساتير •

واذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بداية السنة المالية ، « عمل بالموازنة القديمة الى حين اعتمادها » • أما الطريقة التفصيلية لكيفية اعداد الموازنة ، وبداية السنة المالية ونهايتها ، فقد أحال الدستور فى خصوصها الى قانون خاص • ونصت المادة ١١٦ من الدستور على ضرورة موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب الى باب آخر من أبواب الموازنة العامة ، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد فى تقديراتها ، ويتم ذلك أيضا بقانون •

هذا بالنسبة الى موازنة الدولة • أما موازنات الهيئات العامة وحساباتها ، فقد أحال الدستور بشأنها الى قانون خاص • وتضمن النص ذات الحكم بالنسبة الى المؤسسات العامة التى ألغيت سنة ١٩٧٥ (المادة ١١٧) •

(ج) الحساب الختامى لميزانية الدولة : يجب ـ وفقا للمادة ١١٨ من الدستور ـ عرض الحساب الختامى على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ، ويتم التصويت عليه بابا بابا ، ويصدر بقانون أيضا • وقبل أن يبدى المجلس رأيه ، أوجب الدستور عرض التقرير السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب ، كما خول المجلس أن يطلب من الجهاز المركزى للمحاسبات أية بيانات أو تقارير •

(د) الضرائب العامة : نص الدستور على القاعدة التقليدية فى الدساتير العالمية من أن انشاء الضرائب العامة وتعديلها والغاءها لا يكون الا بقانون ، وأنه لا يعفى أحد من أداء الضرائب الا فى الأحوال المبينة فى القانون • كما لا يجوز تكليف أحد المواطنين بأداء ضريبة أو رسم الا فى حدود القانون •

وأحال الدستور الى قانون خاص لتنظيم القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة ، واجراءات صرفها (المادتان ١١٩ و ١٢٠) .

(هـ) عقد القروض العامة : لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب (مادة ١٢١) .

(و) تنظيم انفاق الأموال العامة : أحال الدستور فى خصوصها الى قانون خاص يعين قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التى تترتب على خزانة الدولة ، وينظم حالات الاستثناء منها ، والجهات التى تتولى تطبيقها . (المادة ١٢٢) .

(ز) منح التزامات المرافق العامة واستغلال موارد الثروة الطبيعية : أحال الدستور فى خصوص تنظيمها الى قانون خاص ، وألزم المشرع باصدار قانون يبين أحوال التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والاجراءات المنظمة لذلك . أما تنظيم هذه الأمور بالنسبة

لأشخاص القانون العام الأخرى اقليمية كانت أو مصلحية ، فيتولاها القانون المنظم لها ، وعلى رأسها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المنظم للادارة المحلية.

ثالثا ـ الاختصاص السياسى :

ونعنى به تنظيم العلاقة بين مجلس الشعب والحكومة . ولقد ذكرنا فيما سبق أن المشرع الدستورى قد سلك فيه السبيل البرلمانى ، سواء فى دستور سنة ١٩٦٤ أو فى الدستور الحالى . فالحكومة مسئولة أمام مجلس الشعب ، كما أن الحكومة تستطيع حل مجلس الشعب ، وهما السلاحان المتقابلان فى النظام النيابى البرلمانى . ونعرض هنا لمظاهر مسئولية الحكومة أمام مجلس الشعب ، مرجئين الجانب الآخر المتعلق بسلطة الحكومة على البرلمان الى حين دراسة السلطة التنفيذية . ولقد تضمن الدستور جميع مظاهر مسئولية الحكومة أمام مجلس الشعب على النحو التالى :

١ ـ حق السؤال : ومن المعروف أن حق السؤال يعنى مجرد الاستفسار ، فهو علاقة خاصة بين السائل والمسئول . وقد نظمته المادة ١٢٤ من الدستور ، اذ خولت لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع يدخل فى اختصاصهم ، وألزمت من يوجه اليه السؤال بأن

يجيب عنه بنفسه أو بمن ينيبه • ويجوز للعضو سحب السؤال فى أى وقت •

٢ ـ طرح موضوع عام للمناقشة : ويمتاز عن السؤال بأنه يفتح بابا للمناقشة فى موضوع عام • ولممارسة هذا الحق أوجبت المادة ١٢٩ أن يقدم الطلب من عشرين عضوا على الأقل • والهدف من المناقشة استيضاح سياسة الوزارة فى أمر من الأمور • وواضح أن المناقشة لا تنتهى بتصويت •

٣ ـ ابداء الرغبات : ووفقا للمادة ١٣٠ يجب أن تبدى الرغبات « فى موضوعات عامة » وأن تقدم الى « رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء » •

٤ ـ تقصى الحقائق واجراء التحقيقات : وطبقا للمادة ١٣١ من الدستور لمجلس الشعب الحق فى أن يكون لجنة خاصة بالتحقيق أو أن يكلف بهذه المهمة احدى لجانه ، وذلك لفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو ادارى أو أى مشروع من المشروعات العامة ، وذلك من أجل تقصى الحقائق ، وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الادارية أو الاقتصادية ، أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة • وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه

من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله • وعلى جميع الجهـات التنفيـذية والادارية أن تستجيب الى طلبها ، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك •

٥ ـ حق الاستـجوات : وهو أخـطر حقوق البرلمـان فى مواجهة الحكومة • والاستجواب يعنى الاتهـام • ولهـــذا ينتهى بالتصويت على مسئولية وزير بمفرده أو وزراء محددين أو مسئولية الحكومة كلها متضامنة • ولهذا أحاطه الدسـتور بعناية شديدة ، بل وتضمن دستور سـنة ١٩٧١ ضمانة لم ترد فى دساتيرنا السابقة عليه •

ووفقا للمادة ١٢٥ من الدستور لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات الى « رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم » فمجال الاستجواب يشـمل أعضاء الحكومة جميعا •

وأوجبت المـادة أن يكون موضوع الاستجواب محاسـبة أعضاء الحكومة « فى الشئون التى تدخل فى اختصاصهم » • ولخطورة الاستجواب أوجب الدستور « أن تجرى المناقشـة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه الا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة » •

ولقد ميز الدستور فى شأن نتيجة الاستجواب بين أعضاء الحكومة ، وبين رئيس مجلس الوزراء :

فبالنسبة الى أعضاء الحكومة غير رئيس مجلس الوزراء ، نصت المـادة ١٢٦ من الدستور على أن لمجلس الشـعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم • ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة الا بعد استجواب ، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس • ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام عـلى الأقل • ويكون سحب الثقة « بأغلبية أعضاء المجلس » • وهى أغلبية مشددة • واذا قرر المجلس سحب الثقة ممن سـبق ذكرهم ، « وجب عليه اعتزال منصبه » • فالدستور قد جعل الكلمة الأخيرة فى شأن بقائه لمجلس الشعب ، وبالتـالى فان رئيس الجمهورية لا يملك أن يبقى وزيرا سحبت منـه الثقـة •

أما بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء : فان الدستور قـد أحاطه برعاية خاصة ، فلم يجعل قرار المجلس بسحب الثقة منه نهائيا ــ كما هو الشأن بالنسبة الى باقى أعضاء الحكومة ــ وانما جعل القول الفصل لرئيس الجمهورية : فان شـاء أقر المجلس على رأيه ، وهنـا يتعين على الحـكومة كلهـا أن تستقيل • ولكن المـادة ١٢٧ من الدسـتور منحت رئيس

الجمهورية سلطة تقديرية فى هذا المجال : فبعد أن يقرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، بذات الضوابط المقررة بالنسبة لأعضاء الحكومة ، أوجب الدستور على رئيس المجلس أن يعد تقريرا يرفعه الى رئيس الجمهورية « متضمنا عناصر الموضوع ٠ وما انتهى اليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه » ولكن الدستور خول رئيس الجمهورية أن يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة أيام ٠ فاذا عاد المجلس الى اقراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى ٠ ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الاقرار الآخر للمجلس ٠ وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة انتظارا لنتيجة الاستفتاء ٠ فاذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة « اعتبر المجلس منحلا ، والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة » ٠

وهذا التحوط الشديد بالنسبة الى سحب الثقة من رئيس الحكومة ، لا محل له فى نظرنا ، فى ضوء التجارب السابقة : فمنذ دستور سنة ١٩٢٣ لم يسحب البرلمان الثقة لا من وزير ولا من الوزارة فى مجموعها ٠

٢ ـ مجلس الشورى

أنشىء هذا المجلس بمقتضى التعديل الدستورى الذى وافق عليه الشعب فى الاستفتاء فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ ، وقد تضمن هذا التعديل اضافة المواد من ١٩٤ الى ٢٠٥ الى الدستور • كما صدر بالأحكام التفصيلية الواردة فى صلب الدستور ، القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى (المعدل بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩) • وبالرجوع الى هذه المواد يتضح أن المجلس المستحدث ، لم يقم على الأسس التى تحكم المجالس العليا فى الدساتير التى تأخذ بنظام المجلسين على التفصيل الذى أوردناه فى مقدمة هذا البحث ، بل ان مجلس الشورى المستحدث هو مجرد مجلس استشارى كما يتضح من نص المادتين ١٩٤ ، ١٩٥ من الدستور على النحو التالى :

المادة ١٩٤ ـ ويجرى نصها على النحو التالى :

« يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادىء ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ، ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى ، وتحالف قوى الشعب العاملة ، والمكاسب الاشتراكية ، والمقومات الأساسية للمجتمع ، وقيمه العليا ، والحقوق والحريات والواجبات العامة ، وتعميق النظام الاشتراكى

الديمقراطى وتوسيع مجالاته ، وهذا هو الاختصاص الايجابى الوحيد لمجلس الشورى • وقد استغرق نشاط المجلس خلال دورته الأولى ، وقدم المجلس عشرات الدراسات التى تندرج فى نطاق هذا الاختصاص ، ورفعها الى الجهات المختصة • واذا كان من حق المجلس أن يباشر هذا الاختصاص من تلقاء نفسه ، فان المادة ١٦ من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ ، قد خولت رئيس الجمهورية أن يحيل الى مجلس الشورى أحد الموضوعات الداخلة فى اختصاصات المجلس الواردة فى المادة ١٩٤ من الدستور • ومن أهم الموضوعات التى بحثها المجلس ، وقدم فيها تقارير طيبة ، الموضوعات التالية :

- الانتاج الحيوانى فى مصر •
- تنمية الانسان المصرى •
- التوسع الأفقى فى مجال السياسة الزراعية •
- الموانى المصرية وخدمات النقل البحرى والخدمات المتعلقة بهذا النشاط •
- قضية الشباب •
- العلاقات المصرية الافريقية •
- اطار الاستراتيجية القومية المصرى •

ـ السياسة الزراعية ٠

ـ التضخم والأسعار والدعم ٠

ـ الطاقة : انتاجها واستهلاكها ٠

ـ سياسة تدريب القوى العاملة ٠

ـ فلسفة الحكم المحلى ودوره فى التنمية الاقليمية ٠

ـ النظافة العامة ومشكلات البيئة فى مصر ٠

ـ التكامل بين جمهورية مصر العربية وجمهورية السودان الديمقراطية ٠

ـ اطار التعاون بين دول حوض النيل ٠

ـ المشاركة الشعبية ٠

ـ تنمية المرأة كمدخل للتنمية الشاملة ٠

وهذا النشاط لمجلس الشورى يلتقى مع نشاط المجالس القومية المتخصصة التى أنشئت قبل انشاء مجلس الشورى وما تزال تمارس نشاطها ٠ وكثير من أعضاء مجلس الشورى هم فى ذات الوقت أعضاء فى المجالس القومية المتخصصة ٠

المـادة ١٩٥ : وتقول :

« يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى :

١ ـ الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .

٢ ـ مشروعات القوانين المكملة للدستور .

٣ ـ مشروع الخطـة العـــامة للتنميـة الاجتمـاعية والاقتصادية .

٤ ـ معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السياسة .

٥ ـ مشروعات القـــوانين التى يحيلهـا اليـــه رئيـــس الجمهورية .

٦ ـ ما يحيله رئيس الجمهورية الى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية .

ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور الى رئيس الجمهورية ، وسجلس الشعب • وباستعراض هذه الفقرات الست ، نجد أنها تشتمل على نوعين من الأمور :

- أمور محددة يتعين أخذ رأى مجلس الشورى فيها ، وهى الواردة فى الفقرات الأربع الأولى • ومعنى هذا أنه اذا لم يؤخذ رأى المجلس فيها ، فان التشريع يغدو غير دستورى ، بما يترتب على هذا الوصف من نتائج •

- أما الموضوعين الخامس والسادس ، فقد تركهما الدستور لترخص رئيس الجمهورية ، فهو ليس ملزما بالاحالة الى مجلس الشورى ، ولكنه يملك أن يستشير المجلس فى أى أمر يشاء ، سواء أكان يندرج فى نطاق التشريع أو السياسة بمعناها العام •

وبالنسبة الى ما يحال الى مجلس الشورى - سواء على سبيل الالزام أو بمحض ترخص رئيس الجمهورية - يجب على المجلس أن يبدى رأيه فيها خلال مدة « لا تجاوز شهرا من تاريخ وصول القرار الجمهورى اليه • وله أن يطلب مد هذه المهلة بما لا يجاوز مدة أخرى مماثلة • فاذا انقضت المدة المشار اليها فى الفقرة السابقة ، ولم يبلغ رئيس الجمهورية برأيه ، اعتبر ذلك موافقة منه على المشروع المحال

اليه » • فمضى المدة اعتبر قرينة على القبول لا على الرفض (مادة ١٧ من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شـأن مجلس الشورى) •

وهكذا فان المشرع قد جعل سـلطة الاحالة الى مجلس الشورى من اختصاص رئيس الجمهورية ومن اختصـاص رئيس مجلس الشعب بالنسبة الى التشريعـات التى أوجب الدسـتور أخذ رأى مجلس الشورى فيها • أما الاحـالة الاختيارية الى المجلس فانها من اختصاص رئيس الجمهورية•

ونشير في النهاية الى أن مجلس الشورى يمارس بعض الاختصاصات فى مجال « سلطة الصحافة » على النحو الذى نعرض له فيما بعـد •

هـذا ولقد تعالت أصـوات أعضاء مجلس الشورى على اختلاف مذاهبهم ـ ونحن منهم ـ بضرورة تحـويل مجلس الشـورى الى مجلس شـيوخ ، يمارس اختصاصات المجالس العليا كاملة ، كما كان الشـأن بالنسبة الى مجلس الشيوخ فى ظل دسـتور سنة ١٩٢٣ ، والذى ينعقد مجلس الشورى فى ذات القاعـة إلتى كانت مخصصـة له ، ولكن بدون اختصاصات مجلس الشـيوخ • واذا كان هذا الأمر يتطلب اجراء تعديل دسـتورى قد تكون الظروف غير مهيأة لاجرائه الآن ، فانه يمكن أن يعالج الأمر حتى فى ظل النصـوص

الحالية بأن يستعمل رئيس الجمهورية حقه المقرر فى الفقرتين ٥ و ٦ من المادة ١٩٥ من الدستور ، وذلك باحالة جميع مشروعات القوانين الى مجلس الشورى قبل أن تعرض على مجلس الشعب • ولقد كانت مشاركة مجلس الشورى فى المشروعات التى تمت احالتها اليه ، مشاركة خيرة وبناءه ، بدليل استجابة الحكومة ومجلس الشعب ، لكافة الملاحظات التى أبداها مجلس الشورى على ما أحيل اليه من موضوعات ، بل لقد سحبت الحكومة بعض مشروعات القوانين التى اعترض عليها مجلس الشورى من حيث المبدأ ، فلم تعرضها على مجلس الشعب •

المطلب الثانى ـ رئيس الجمهورية

نعرض هنا للاختصاص التشريعى لرئيس الجمهورية ، أما اختصاصاته التنفيذية فندرسها فى الفصل الثانى المخصص للسلطة التنفيذية •

ولقد ذكرنا فيما سلف أن كلا من دستور سنة ١٩٦٤ ودستور سنة ١٩٧١ ، قد أخذ بمزيج من النظامين : البرلمانى والرياسى ، وأن الطابع الرياسى يتجلى فى خصوص الاختصاصات التنفيذية • أما الطابع البرلمانى فيظهر جليا فيما يتعلق بتنظيم وممارسة السلطة التشريعية • ومع مراعاة الاختصار الذى يفرضه ظروف هذا المؤلف ، فانه

يمكن بلورة أهم اختصاصات رئيس الجمهورية فى المجال التشريعى فيما يلى :

أولا ـ حق اقتراح القوانين :

خولت المادة ١٠٩ من الدستور رئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين ، كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب ، بل ان التقاليد المستقرة ، أن هذا الحق تمارسه الحكومة فى الغالبية العظمى من الحالات ، نظرا لتعقد عملية التشريع ، وما تتطلبه من بيانات ومعلومات لا تتوافر لأعضاء البرلمان ، حتى وصل الأمر فى المملكة المتحدة ـ رائدة النظام البرلمانى فى العالم ـ الى أن السلطة التنفيذية هى التى تتقدم الى البرلمان بمشروعات القوانين ، وفقا لبرنامج تشريعى يعده الحزب الحاكم مقدما .

ثانيا ـ حق دعوة البرلمان لاجتماع عادى وغير عادى :

وبهذا المعنى تقرر المادة ١٠١ من الدستور ، أن رئيس الجمهورية ، هو الذى يدعو مجلس الشعب لدور الانعقاد السنوى العادى « قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر . فاذا لم يدع ، يجتمع بحكم الدستور فى اليوم المذكور . ويدوم دور الانعقاد العادى سبعة أشهر على الأقل » . ورئيس الجمهورية هو الذى يفض الدورة العادية

لمجلس الشعب « ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة » ٠

ورئيس الجمهورية هو الذى يدعو مجلس الشعب لاجتماع غير عادى ، وذلك فى حالة الضرورة أو بناء على طلب بذلك من أغلبية أعضاء مجلس الشعب ، وهو الذى يعلن فض الاجتماع غير العادى ٠ (مادة ١٠٢ من الدستور) ٠

واذا كان الأصل فى اجتماعات مجلس الشعب العلنية ، فان المادة ١٠٦ من الدستور قد خولت « رئيس الجمهورية » أو « الحكومة » أو « عشرين من أعضائه على الأقل » الحق فى طلب انعقاد المجلس فى جلسة سرية ٠ « ثم يقرر المجلس ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه ، تجرى فى جلسة علنية أو سرية » ٠

ثالثا ـ ورئيس الجمهورية هو الذى يملك حق اصدار القوانين أو الاعتراض عليها :

(مادة ١١٢) وحق الاعتراض المنصوص عليه فى هذه المادة ، هو حق « اعتراض توقيفى » ٠ وقد نظمت هذا الحق المادة ١١٣ من الدستور ، اذ حددت فترة قصيرة لرئيس الجمهورية اذا أراد أن يعترض ، وهى ثلاثون يوما من تاريخ

ابلاغ مجلس الشعب للرئيس بمشروع القانون • فاذا لم يستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق خلال الثلاثين يوما ، وجب عليه اصدار القانون •

أما اذا اعترض فى خلال الميعاد المحدد ، رد مشروع القانون المعترض عليه الى مجلس الشعب • فاذا صمم المجلس على مشروع القانون ، وجب عليه أن يوافق عليه بأغلبية مشددة ، وهى ثلثا أعضائه • فاذا حدث ذلك سقط الاعتراض ، وتعين اصدار القانون المعترض عليه • وهذه الأغلبية المشددة تمثل تحوطا لا داعى له من الناحية العملية ، لأنه لم يحدث فى تاريخنا الدستورى – فيما نعلم – أن أعاد البرلمان رد مشروع قانون اعترض عليه رئيس الدولة •

رابعا – حق رئيس الجمهورية فى القاء بيانات أمام مجلس الشعب •

فالمادة ١٣٢ من الدستور تخول رئيس الجمهورية حق القاء هذه البيانات عند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب ، وفى أى مناسبة يحددها • ولمجلس الشعب مناقشة بيان رئيس الجمهورية (مادة ١٣٢ من الدستور) وقد حرص رئيس الجمهورية بعد انشاء مجلس الشورى ، على القاء بعض البيانات الهامة فى اجتماع يضم أعضاء

المجلسين ، ويعقد في مجلس الشعب ، ثم يقـــوم كل من المجلسين على حدة باعداد تقرير عن كل بيان ٠

خامسا ـ حق رئيس الجمهورية فى حل مجلسى الشـــعب والشـــورى :

وقد نص على حق رئيس الجمهوريه فى حل مجلس الشعب في المـادة ١٣٦ من الدستور ، وجاءت هذه المـادة ببعض الضوابط التى تكفل عـــدم اساءة استعمال حق الحـل ، والذى أسىء استعماله منذ دستور سنة ١٩٢٣ ، فاشترطت المـادة ألا يلجأ رئيس الجمهـورية الى حل مجلس الشـعب الا « عند الضرورة ، وبعد استفتاء الشـعب » ٠ واذا كان تقدير الضرورة متروكا لترخـص رئيس الجمهـورية ، فان الاســتفتاء هو الضـمانة الجـديدة ٠ واذا ما رأى رئيس الجمهورية حل المجلس أصـــدر قرارا بوقف جلســـاته ، واجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما ٠ فاذا أقرت الأغلبيـــة المطلقة لمن أعطوا أصـواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به ، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب ، في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ اعلان نتيجة الاسـتفتاء ٠ ويجتمـع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لاتمام الانتخاب ٠ وقـد طبقت الضمانات المنصوص عليها فى هذه المـادة ، عنـدما حل الرئيس الراحل أنور السـادات مجلس الشعب قبـل

الأخير ، كما أنها طبقت عندما حل الرئيس حسنى مبارك مجلس الشعب الحالى ٠

أما بالنسبة لمجلس الشورى ، فقد أجازت المادة ٢٠٤ لرئيس الجمهورية أن يحله عند الضرورة ٠ ولم تذكر المادة ضمانات الحل التى تقررت بالنسبة لمجلس الشعب ، وربما لأن المجلس هو مجرد مجلس استشارى ، فلا محل للصدام بينه وبين الحكومة ، وان كان باقى المادة قد ردد الحكم المقرر بالنسبة لمجلس الشعب ، اذ أوجب المشرع الدستورى أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة لمجلس الشورى فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل ، وأن يجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لاجراء الانتخابات ٠ وقد جدد مجلس الشورى نصفيا مرة واحدة منذ انشائه حتى الآن ٠ والحقيقة اننا كنا وما زلنا نرى أن حل مجلس الشورى غير مفهوم ، لأن حق الحل تقرر فى النظام النيابى البرلمانى ، لموازنة حق المجلس القابل للحل فى سحب الثقة من الحكومة ومجلس الشورى فى وضعه الراهن، هو أقرب الى المجالس القومية المتخصصة منه الى المجالس النيابية بوضعها المعروف ، فأسباب حله غير مفهومة ٠

سادسا ـ حق رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات لها قوة القانون : وقد تضمن دستور سنة ١٩٧١ ثلاث حالات من هذا القبيل • نشير اليها تباعا •

الحالة الأولى : وقد ورد النص عليها فى المادة ٧٤ من الدستور حيث تقول : « لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن ، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » •

وهذه المادة ، اقتبست من المادة ١٦ من الدستور الفرنسى الصادر فى ١٤ أكتوبر سنة ١٩٥٨ (دستور ديجول) ، ولم يكن لها نظير فى دساتيرنا المتعددة والتى صدرت قبل دستور سنة ١٩٧١ • وواضح من استعراض النص المستحدث ، أنه يقيد سلطة رئيس الجمهورية ـ اذا أراد استخدامها ـ بقيود تتلخص فى :

(أ) حالات استخدام المادة : وهى ثلاث حالات :

ـ قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية •

ـ قيام خطر يهدد سلامة الوطن •

ـ قيام خطر يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى •

وواضح أن هذه الحالات بالغة الاتساع ، ومن ثم يترك الحكم عليها لرئيس الجمهورية ، تحت رقابة الرأى العام •

(ب) وفى هذه الحالات متى توافرت شروطها ، خول الدستور رئيس الجمهورية أن « يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر » واصطلاح «الاجراءات» بالغ الاتساع ، ولا يقف عند حد اصدار قرارات جمهورية يكون لها قوة القانون ، بل يشمل أى اجراء فى صورة قرار فردى أو قرار تنظيمى ومن تلك القرارات التى تصدر بالحد من حريات الأفراد أو فرض قيود على تصرفات الأفراد أو الجماعات •

(جـ) ضمانات هذه الاجراءات الاستثنائية : وضع الدستور قيدين فى هذا المجال وهما :

أولا ـ توجيه بيان للشعب : بمعنى أن يوضح رئيس الجمهورية الظرف الاستثنائى الطارىء وما يترتب عليه من خطر ، وما اتخذه الرئيس من اجراءات لمواجهته •

ثانيا ـ أن يجرى استفتاء على ما اتخـذه رئيس الجمهورية من اجراءات « خلال ستين يوما من اتخاذها » . وهذا هو الضمان الأساسى لاستعمال هذه السلطة الاستثنائية . فقد حدد المشرع الدستورى ميعادا قصيرا لتأكيد شرعية هذه الاجراءات ، وهو استفتاء الشعب عليها خلال ستين يوما من اتخاذها . ويترتب على هذا الحكم أن شرعية هذه الاجراءات متروكة للاستفتاء الشعبى : فاذا وافق الشعب عليها ، تحولت الى اجراءات شرعية بحسب طبيعتها ، أى بحسب ما اذا كانت فردية أو تنظيمية .

والأحكام التى استحدثتها هذه المادة ـ والتى لا مقابل لها فى دساتيرنا السابقة كما ذكرنا ـ لابد وأن تثير صعوبات جمة فى التطبيق ، من أهمها أن الاجراءات التى سوف تصدر استنادا اليها لا يمكن الغاؤها دستوريا ـ فى رأينا ـ الا باجراء مضاد ، أى باستفتاء آخر ، استنادا الى قاعدة تقابل الاجراءات . ثم انه اذا رفض الشعب الموافقة على تلك الاجراءات فى الاستفتاء ـ وهو احتمال وارد على الأقل نظريا ـ فانه يتعين أن تبطل بالنسبة الى المستقبل ، لأن الدستور لم ينص على

الالغاء بأثر رجعى ، كما فعل بالنسبة الى لوائح الضرورة كما سنرى بعد قليل • ومن ثم يكون من المتعين اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة نفاذها المؤقت بالأداة المناسبة •

هذا ولم يذكر الدستور صراحة جزاء لعدم عرض هذه الاجراءات على الاستفتاء فى الميعاد المحدد • وتقضى القواعد العامة بترتيب جزاء « عدم النفاذ » اذا لم يحترم هذا الشرط ، ومعنى ذلك أن يسترد القضاء حقه فى مراقبة شرعيتها وفقا للقواعد العامة • أما اذا عرضت على الاستفتاء الشعبى ، ووافق الشعب عليها ، ولو بعد الميعاد ، فانها تنفذ باعتبار أن الشعب هو مصدر السلطات ولا تعقيب على رأيه •

(د) مدى الحاجة الى الأحكام المستحدثة فى المادة ٧٤ من الدستور : كان رأينا ـ وما يزال ـ أن مصر لم تكن بحاجة اليها ـ بدليل عدم ورود مقابل لها فى دساتيرنا ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣ ـ وأن فى المادتين ١٠٨ من الدستور (اللوائح التفويضية) والمادة ١٤٧ من ذات الدستور (لوائح الضرورة) ما يغنى عن الأحكام المستحدثة في المادة ٧٤ من

الدستور • وبالرغم من هذه الحقيقة ، فان الرئيس الراحل أنور السادات قد استعمل السلطات المخولة له بهذه المادة فى حالتين : سنة ١٩٧٧ ، وسنة ١٩٧٩ بالرغم من وجود كافة المؤسسات الدستورية ، وقيامها بعملها • ولهذا فان محكمة القضاء الادارى المصرية قد بسطت رقابتها على بعض القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية استنادا الى تلك المادة فى حكمها الصادر فى ١١ فبراير سنة ١٩٨٢ ، بصدد المتحفظ عليهم بقرار رئيس الجمهورية بتاريخ ١٩٨١/٩/٢٦ (القرار رقم ٣٩٣ لسنة ١٩٨١) حيث أكدت أن الاستناد الى المادة ٧٤ من الدستور ، منوط بتوافر خطر حال ، لا خطر زال ، فلا تتوافر حالة الضرورة اذا كان يمكن لدفع الخطر الالتجاء الى القواعد القانونية العادية ، المقررة لمواجهة الظروف العادية• وانتهت المحكمة الى وقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١ ، وقراره رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨١ اعمالا للمبدأ السابق •

ومما يؤيد أن هذه المادة لم يكن ثمة داع لاستحداثها في نظامنا الدستوري ، أن الرئيس حسني مبارك لم ير حاجة الى الالتجاء اليها منذ توليه السلطة رغم مواجهة ظروف قد تكون أقسى ، مما واجهه الرئيس الراحل أنور السادات حين لجأ الى استخدام المادة المستحدثة في المرتين اللتين أشرنا اليهما ٠

الحالة الثانية : المادة ١٠٨ من الدستور ، ونصها : « لرئيس الجمهورية ـ عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية ، وبناء على تفويض من مجلس الشعب ، بأغلبية ثلثي أعضائه ـ أن يصدر قرارات لها قوة القانون ٠ ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، واذ تبين فيه موضوعات هذا القرار ، والأسس التي تقوم عليها ٠ ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ٠ فاذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها ، زال ما كان لها من قوة القانون » ٠

وواضح من صياغة النص أنه يشير الى اللوائح التفويضية التي ورد النص عليها في دساتير الثورة السابقة ، بعكس دستور سنة ١٩٢٣ الذي لم يشر الى هذا النوع من اللوائح ٠ وقد استعملت هذه السلطة بكثرة ،

بعكس ما رأيناه بالنسبة الى ما ورد فى المادة ٧٤ المستحدثة ٠

ولما كانت هذه اللوائح تجسد خطرا على اختصاصات البرلمان ، فقد حرص الدستور على أن يقيد الالتجاء اليها بقيود أهمها :

١ ـ ألا يلجأ اليها الا عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية ٠ ولكن القضاء مستقر على عدم مراقبة هذا الشرط ، باعتباره شرطا سياسيا ٠

٢ ـ لابد من تفويض صريح من مجلس الشعب : وتقديرا من الشرع الدستورى لخطورة ظاهرة التفويض اشترط للموافقة على القرار الصادر بالتفويض أغلبية مشددة هى أغلبية « ثلثى الأعضاء » الذين يتكون منهم المجلس ٠

٣ ـ توقيت التفويض : ومن لا يجوز التفويض لأمد غير محدد سلفا ٠ ولكن الدستور ترك لمجلس الشعب تحديد مدة التفويض طولا وقصرا ٠

٤ ـ تحديد موضوعات التفويض والأسس التى تقوم عليها ٠

٥ ـ ضرورة العرض على مجلس الشعب فى نهاية المدة المحددة للتفويض : وذلك فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض اذا كان المجلس قائما . فاذا انتهت مدته أو حل ، فيتعين عرض هذه القرارات على المجلس الجديد فى أول اجتماع له ، فاذا تم العرض ، نكون أمام أحد احتمالين :

الأول ـ أن يوافق المجلس على تلك القرارات ، وهنا لا مشكل فى الأمر ، وهو الأمر الأكثر حدوثا فى العمل .

الثانى ـ أن يرفضها المجلس ، وهو احتمال نادر ، وحينئذ يزول ما كان لهذه القرارات من قوة القانون من تاريخ الرفض .

وقد سوى المشرع بحالة الرفض ، حالة عدم العرض . والمعول عليه هو تاريخ أول اجتماع لمجلس الشعب عقب نهاية المدة المحددة للتفويض . وهنا أيضا يزول ما كان لهذه القرارات من قوة القانون ، ومن هذا التاريخ .

ويتضح من العرض السابق ، أن زوال تلك القرارات لا يتم بأثر رجعى ، بل بالنسبة للمستقبل فقط ، ومن ثم تبقى الآثار التى ترتبت عليها منذ صدورها سليمة .

الطبيعة القانونية للوائح التفويضية : استقر القضاء الادارى فى مصر على التمييز بين فترتين :

ـ الفترة السابقة على موافقة مجلس الشعب على تلك اللوائح : وهنا تعتبر تلك القرارات من قبيل القرارات الادارية ، ومن ثم يحق لمجلس الدولة أن يتعرض لها بالالغاء ، اذا خالفت شرطا من الشروط السابقة ٠

فبالرغم من القرارات الصادرة بناء على التفويض ، يكون لها قوة القانون ، فانها لا تعامل معاملة القانون فى خلال تلك الفترة ، بل تعامل معاملة القرارات الادارية ، بكل ما يترتب على هذا التكييف من نتائج ٠

ـ الفترة التالية على موافقة مجلس الشعب : وفيها تتغير طبيعة تلك القرارات ، وتتحول من قرارات ادارية الى قوانين ، وتعامل على هذا الأساس ٠ ولهذا السبب بالذات ادرجنا هذه اللوائح بين الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية٠

الحالة الثالثة : المادة ١٤٧ من الدستور وتقول : « اذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ، ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون ٠ ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من

تاريخ صدورها اذا كان المجلس قائما • وتعرض فى أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته • فاذا لم تعرض زال بأثر رجعي ماكان لها من قوة القانون ، دون حاجة الى اصدار قرار بذلك • واذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ماكان لها من قوة القانون ، الا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر » •

والأحكام التى تضمنتها المادة ١٤٧ ، تلتقى فى بعض نواحيها مع المادة ١٠٨ ، وتختلف عنها فى باقى الأحكام :

١ ـ فاالالتجاء اليها منوط بأن يحدث « ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير » ومن هنا جاءت تسمية هذه اللوائح « بلوائح الضرورة » وقد جرى القضاء على ترك تحديد الضرورة للبرلمان ، فهو شرط سياسى •

٢ ـ يجب أن تطرأ حالة الضرورة «فى غيبة مجلس الشعب» واصطلاح الغيبة هنا يشمل جميع الحالات التى لا يكون المجلس فيها منعقدا : فقد يكون المجلس قائما ولكنه فى اجازة • وقد تكون جلساته موقوفة انتظارا لنتيجة استفتاء الشعب على حله • وقد يكون غير قائم لانتهاء مدته أو لحله • وصياغة المادة تواجه جميع هذه الحالات •

٣ ـ ويجب أن تعرض لوائح الضرورة على مجلس الشعب في فترة قصيرة ، حددها النص على النحو التالى :

(أ) اذا كان المجلس قائما ، فيتعين عرض لوائح الضرورة في خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها .

(ب) في حالة حل المجلس أو وقف جلساته : تعرض تلك اللوائح في أول اجتماع للمجلس .

٤ ـ واذا عرضت لوائح الضرورة على مجلس الشعب ، فاننا أمام أحد احتمالين :

(أ) أن يقرها المجلس ، وهنا لا صعوبة في الأمر ، وهو الاحتمال الغالب .

(ب) اذا لم يقرها المجلس « زال بأثر رجعي ماكان لها من قوة القانون » وهنا تختلف لوائح الضرورة عن اللوائح التفويضية : فعدم موافقة المجلس على هذه اللوائح الأخيرة ، لا يتضمن الغاءها بأثر رجعي . أما هنا فقد أقر المشرع الدستورى مبدأ الالغاء بأثر رجعي . ومعنى ذلك أن تلغى جميع الآثار التى ترتبت على هذه اللوائح من يوم صدورها ، وهو أمر قد يؤدى الى بعض الصعوبات من الناحية العملية . ولهذا أجاز المشرع الدستورى للبرلمان أن يلجأ الى أحد حلين :

ـ فاما أن يعتمد نفاذهـا فى الفترة السابقـة على قـراره ، وحينئذ تبقى جميع تلك الآثـار صحيحة ونافـذة ٠

ـ واما أن يسوى ما يترتب عليها من آثـار بأى وجه آخـر ٠

٥ ـ واذا لم تعرض تلك اللوائح فى المهلة التى حـددها الدسـتور « زال بأثر رجعى ماكان لها من قوة القانون ، دون حاجة لاصدار قرار بذلك » ٠ فالزوال بأثر رجعى فى هـذه الحالة ، هو أمر فرضه المشرع الدستورى ، بقوة الدستور ، وهى نتيجة بالغة الخطورة ٠ ولهذا فلم يحدث لهذا الاحتمال تطبيق عملى فيما نعلم ٠

٦ ـ وهذا النوع من اللوائح يتعين أن يصـدره رئيس الجمهورية بنفسه ، كما هو الشأن بالنسبة الى لوائح الضرورة٠ ومن ثم فانه لا يستطيع أن يفوض فى استعمال هذا الاختصاص٠

٧ ـ ورقابة القضـاء الادارى على لوائح الضرورة ، تلتقى من حيث الأحكام ، مع رقابته على اللوائح التفويضية ، بمعنى أنها تمر بمرحلتين :

ـ مرحلة ما قبل موافقة مجلس الشعب عليهـا ، وتعامل معاملة القرارات الادارية ٠

- مرحلة ما بعد موافقة مجلس الشعب عليها ، وفيها تتغير طبيعة تلك اللوائح ، اذ تصبح بمثابة القوانين ، وتعامل على هذا الأساس ، وهذا أيضا هو سبب ادراجنا لها فى مجال الاختصاص التشريعى لرئيس الجمهورية •

الفصل الثانى - السلطة التنفيذية

وهى السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين التى تصدرها السلطة التشريعية ، وانشاء وادارة المرافق العامة فى الدولة • واذا كانت السلطة التشريعية تجىء فى المرتبة الأولى بين سلطات الدولة الدستورية ، فان الواقع العملى يضع السلطة التنفيذية فى مرتبة الصدارة للأسباب التى أشرنا اليها فيما سلف •

وتتكون السلطة التنفيذية من جهازين هما : الجهاز المركزى، والجهاز اللامركزى ، ونعرض لهما بالاختصار المناسب •

المطلب الأول - الجهاز المركزى

ويشمل الجهاز المركزى رئيس الدولة ، ونائبه ، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه ، والوزراء ومعاونيهم على اختلاف درجاتهم • ولظروف هذا المؤلف ، فاننا نقف عند كبار رجال السلطة التنفيذية على الترتيب التالى :

الفرع الأول ـ رئيس الجمهورية ونوابه

ووفقا للمادة ٧٥ من الدستور ، يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين مصريين ، وأن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية ، وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية • فالدستور اشترط فى المرشح لهذا المنصب الهام ، ثلاثة شروط فحسب هى :

ـ شرط الجنسية : وهذا أمر طبيعى ، لأن الموظف العام العادى يتطلب المشرع فيه هذا الشرط • ولكن الدستور قد تشدد فى المرشح لهذا المنصب الخطير ، فاشترط أن يكون المرشح مولودا لأبوين مصريين • وان كانت بعض الدساتير العربية أكثر تشددا فى هذا الشرط •

ـ أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية •

ـ ألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية عند الترشيح • وكانت السن ٣٥ سنة قبل ذلك ، فرفعها المشرع الى هذا الحد ، لأن الأربعين ـ كما هو معروف ـ هى سن النبوة • وتحسب السنين هنا بالتقويم الميلادى لا التقويم الهجرى • ومعروف أن السنة الميلادية أطول من السنة الهجرية بأحد عشر يوما •

ولم يرد بالدستور شرط يتعلق بدين المرشح ، وان كان من المفهوم ضمنا أنه يشترط فى المرشـح أن يكون مسلما ، لأن المـادة الثانية من الدستور معدلة تنص على أن « الاسلام دين الدولة ، واللغة العربيـة لغتها الرسـمية ، ومبـادىء الشريعة الاسلامية المصدر الرئيسى للتشريع » • وهذا النص يحمل رئيس الدولة بواجبـات لا يقوم بهـا الا مسلم ، ولأن الشريعة الاسلاميـة التى هى « المصـدر الرئيسى للتشريع » لا تجعل لغير المسلم ولاية على المسلم حيث يسود الاسـلام • وهذا مبدأ تقليدى فى الدول الديمقراطية ، تطبقه عملا حتى ولو لم تنص عليه كتابة : فلا يتصور مواطن بريطانى أو أمريكى أن يرأس الدولة مواطن غير مسيحى •

كما أن الدستور لم يتضمن شرطا بالنسبة لجنسية زوج رئيس الدولة ، ونرى أنه من المتعين أن تكون هذه الزوجـة مصرية ، لمـا لزوج رئيس الدولة من تأثير كبير على زوجها ، كما أثبتت أحداث التاريخ • واذا كانت بعض القوانين تتطلب هذا الشرط فى بعض المرشحين لبعض المناصب الأقل أهميـة، كوظائف السلك السياسى ، فان اشتراطه فى رئيس الدولة يكون من باب أولى • ونرى استثناء جنسية الدول العربيـة من هذا الشرط بشرط المعاملة بالمثـل •

طريقة انتخاب رئيس الجمهورية : متبع الدساتير الديمقراطية ثلاثة أسـاليب فى هـذا الصدد ، على النحو التـالى :

أولا ـ انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب مباشرة، كما هو مقـرر فى الولايات المتحدة الأمريكيـة ، وكما طبقته بعض الدول الأوربية • ويترتب على هذه الطريقة أن يكـون رئيس الجمهورية بالغ القوة ، لأنه يكون رجل الشعب المختار• وهذا هو الملاحظ فى الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يتمتع الرئيس بسلطات بالغة الخطورة ، ومن ثم فان رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يمتد خطره الى خارج الولايات المتحدة ، بل ويتوقف سلام العالم فى بعض الأحيان على تصرف قد يكون غير محسوب يصدر منـه لظروف معينة •

ثانيا ـ انتخاب رئيس الجمهورية عن طـريق البرلمـان : وقـد طبقت هذه الطريقـة فى ظل الجمهورية الثالثـة فى فرنسا ، وقـد ترتب عليهـا ضعف رئيس الجمهورية ، لأن البرلمـانات لا تميل عادة الى انتخاب رئيس قوى ، وتفضـل عليه رئيسا ضعيفا ، وقد ثبتت صحة هذا الاستنتاج بدراسة تاريخ رؤسـاء الجمهورية الفرنسيين منـذ قيـام الجمهورية الثالثة ، وحتى سقوطها عقب قيام الحرب العالمية الثانية •

ثالثا ـ انتخاب رئيس الجمهورية بطريقـة متوسطة تشرك البرلمـان والشعب معـا فى اختيار رئيس الجمهورية ، وهى الطريقـة التى بدأت تنتشر فى بعض دول العـالم ذات النظام الجمهورى • وبهذا الأسـلوب أخذ دستور سنة ١٩٧١ فى

مصر ، وذلك فى المادة ٧٦ منه • ووفقا لهذه الطريقة يختار رئيس الجمهورية على النحو التالى :

ـ مرحلة الترشيح : يتم ترشيح رئيس الجمهورية بواسطة مجلس الشعب : وتبدأ الخطوة الأولى بأن يقترح ثلث أعضاء المجلس على الأقل المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ، من بين من يستوفون الشروط ، سواء من داخل المجلس أو من خارجه، وان كان التقليد الذى تم فى ظل دستور سنة ١٩٧١ ، هو الترشيح من خارج المجلس • وتتمثل الخطوة الثانية ، فى ضرورة حصول المرشح على ثلثى أعضاء المجلس ، وهى أغلبية مشددة لأن بعض الدول تكتفى بحصول المرشح على أغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس •

ـ مرحلة الاستفتاء : لا يصير من يختاره مجلس الشعب بالأغلبية السابقة رئيسا للجمهورية بمجرد فوزه بالترشيح بل يجب وفقا للدستور أن يعرض على الشعب فى استفتاء عام• ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء • فالأغلبية هنا هى مجرد الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة •

ـ اذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية ، رشح المجلس غيره ، وتتبع فى شأن ترشيحه وانتخابه ذات الاجراءات التى أشرنا اليها فى المرحلتين السابقتين •

والمدة المحددة لرئاسة الجمهورية هى ست سنوات ميلادية « تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء » وهكذا غاير الشرع الدستورى بين مدد رئيس الجمهورية ـ ست سنوات ـ ومدة مجلس الشعب ـ خمس سنوات ويجدد كليا ـ ومدة مجلس الشورى ـ ست سنوات ويجدد نصفيا كل ثلاث سنوات ٠

واذا كانت مدة الرئاسة تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء ، فان رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يباشر مهام منصبه قبل أن يؤدى القسم الدستورى أمام مجلس الشعب ونصه : « أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على النظام الجمهورى ، وأن احترم الدستور والقانون ، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة ، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » ٠

تجديد انتخاب الرئيس : كانت المادة ٧٧ من الدستور قبل تعديلها تنص على أن مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية ٠٠ « ويجوز اعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة » ووفقا لهذا النص لم يكن فى وسع رئيس الجمهورية أن يرشح نفسه الا لمرة واحدة عقب انتهاء المدة الأولى ٠ ولكن كان فى وسعه أن يرشح نفسه بعد ذلك ، اذا مضت مدة ست سنوات على انقضاء المدتين المتتاليتين ٠ ولكن هذه المادة عدلت سنة ١٩٨٠ ، بحيث صارت « يجوز انتخاب رئيس

الجمهورية لمدد أخرى » • ووفقا لهذا النص المعدل ، صار فى وسع رئيس الجمهورية أن يرشح نفسه لأى عدد من المرات يشاء ، وأن يشغل المنصب اذا ما فاز فى الانتخابات على النحو الذى سبق توضيحه •

نائب رئيس الجمهورية : تنص المادة ١٣٩ من الدستور على أنه « لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر ، ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم ••• » ويتبين من هذا النص :

أولا ــ أن منصب نائب أو نواب الرئيس قد ترك لمحض ترخص رئيس الجمهورية ، فهو الذى يصدر القرار بتعيينهم، وبتحديد عددهم • فلم يميز دستور سنة ١٩٧١ بين نواب رئيس الجمهورية ، ذلك أن بعض الدساتير الخارجية تميز بين النائب الأول ، وبين باقى النواب ، وتخص النائب الأول باختصاصات مميزة • ولقد أنشىء منصب نائب رئيس الجمهورية لأول مرة فى مصر بمناسبة الوحدة المصرية السورية وكان هناك أكثر من نائب للرئيس • ومنذ صدور دستور سنة ١٩٧١ ، انحصر فى واحد •

ثانيا ــ لم يحدد المشرع اختصاصات معينة لنائب رئيس الجمهورية ، بل ترك تحديد اختصاصاته لمحض ترخص رئيس الجمهورية • وفى كثير من الدول يستمد نائب الرئيس

اختصاصاته من الدستور مباشرة • فنائب رئيس الجمهورية فى الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب بذات الطريقة التى ينتخب بها رئيس الجمهورية ، ولمدته ، ويحل محله اذا عجز عن مزاولة اختصاصه لسبب من الأسباب ، بل ويرأس مجلس الشيوخ بقوة القانون •

وقد ترتب على هذا الوضع أن ترك الرئيس حسنى مبارك منصب نائب الرئيس خاليا منذ اختياره لمنصب الرئاسة حتى الآن ، ونعتقد أن الدستور حين ينشىء منصبا فانه لا ينص عليه لمجرد الزينة •

ثالثا – لم يحدد الدستور الشروط التى يتعين توافرها فى المرشح لمنصب نائب الرئيس ، ولكن ثمة شروط لابد من توافرها فى شاغل المناصب العامة ، مثل الجنسية ، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية • وما قلناه بخصوص رئيس الجمهورية فى هذا الصدد يصدق بالنسبة الى نائب أو نواب رئيس الجمهورية •

رابعا – لرئيس الجمهورية أن يعزل نائبه فى أى وقت يشاء ، وأن يستبدل به غيره • ولما كانت مدة رئيس الجمهورية قد حددت بزمن معين ، فانه يترتب على فقد رئيس الجمهورية لمنصبه لأى سبب يشاء ، أن يفقد نائب الرئيس منصبه أيضا •

الحلول محل رئيس الجمهورية : تنص الدساتير التى تأخذ بمنصب نائب رئيس الجمهورية على أن يحل نائبه محله اذا قام به مانع أثناء مدة رياسته ، حتى يتم انتخاب الرئيس الجديد • ولكن دستور سنة ١٩٧١ لم يتبع هذا المسلك ، وميز بين عدة فروض :

حالة المانع المؤقت : مثل المرض أو التغيب خارج القطر••• الخ ، وقد نصت عليه المادة ٧٢ بقولها « اذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية » وواضح أن هذا النص لا يمكن اعماله الا اذا وجد نائب لرئيس الجمهورية •

حالة المانع الدائم : المتمثل فى خلو منصب رئيس الجمهورية ، للوفاة ، أو انقضاء المدة أو العجز الدائم عن العمل أو الاستقالة ، فان المادة ٨٤ من الدستور قد نظمت شغل منصب الرئاسة مؤقتا على النحو التالى : يتولى الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب • واذا كان المجلس منحلا ، حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا ، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة •

وقد احتوى الدستور ضمانتين فى هذا الصدد هما :

الأولى : أن يعلن مجلس الشعب خلو المنصب ، فلا تتخذ الاجراءات قبل صدور هذا الاعلان •

الثانية : أن يتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لاتجاوز ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرياسة • والستون يوما هى المدة القصوى ، بحيث يجوز أن يتم الاختيار فى مدة أقصر منها ، كما حدث فى اختيار الرئيس حسنى مبارك عقب اغتيال الرئيس السابق أنور السادات •

اختصاصات رئيس الجمهورية :

بالرغم من اتجاه دستور سنة ١٩٧١ الى النظام البرلمانى الى حد كبير ، فان رئيس الجمهورية مايزال يحمل بصمات النظام الرئاسى الذى بدأ مع دستور سنة ١٩٥٦ كما ذكرنا فيما سلف :

فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة « الذى يسهر على تأكيد سيادة الشعب ، وعلى احترام الدستور ، وسيادة القانون ، وحماية الوحدة الوطنية ، والمكاسب الاشتراكية ، ويراعى الحدود بين السلطات ، لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى » (مادة ٧٣ من الدستور) وهو الذى يتولى « السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور » (مادة ١٣٨) وهذه المبادىء تتمشىء مع الأسس البرلمانية •

ويعترف الدستور الدائم لرئيس الجمهورية بجميع اختصاصات رئيس الدولة المقررة فى النظام البرلمانى : فهو

الذى يدعو مجلس الشعب للانعقاد لدور الانعقاد العادى ، وبفض دورته (مادة ١٠١) وهو الذى يدعوه لدور الانعقاد غير العادى ويفض دورته (المادة ١٠٢) وهو الذى يحل المجلس ويدعو الى اجراء انتخابات جديدة (المادة ١٣٦) وهوالذى يقترح القوانين باسم الحكومة ، ويعترض عليها ، ويصدرها (المادتان ١٠٩ ، ١١٢) ورئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب (مادة ١٥٠) ويبرم المعاهدات على النحو الموضح فى المادة ١٥١ ، ويعلن الطوارىء (مادة ١٤٨) ويعفو عن العقوبة (مادة ١٤٩) ٠

فاذا ما جئنا الى اختصاصات الرئيس فى المجال التنفيذى ـ وهو الذى يعنينا فى هذا المقام ـ نجد بعض الخروج على القواعد البرلمانية المعروفة ٠ فاذا كانت معظم الاختصاصات التنفيذية قد تقررت فى الدستور الجديد للحكومة كما سنرى بعد قليل ، وكان رئيس الجمهورية ليس جزءا من الحكومة كما هو مقرر فى المادة ١٥٣ ، فان الدستور قد خول رئيس الجمهورية الحق فى ممارسة قدر كبير من السلطةالمستقلةالتى تمكنه من التأثير الفعال على الحكومة ٠ ويتجلى ذلك من نص المادتين التاليتين :

مادة ١٣٨ : « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، السياسة العامة للدولة ، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور » •

مادة ١٤٢ : « لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد ، وحضور جلساته ، وتكون له رياسة الجلسات التي يحضرها ، كما له حق طلب تقارير من الوزراء » •

فاذا أضفنا الى ذلك أن رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة يعفيهم من مناصبهم (مادة ١٤١) تبين لنا أن الفارق مايزال كبيرا بين وضع رئيس الجمهورية البرلمانى ، طبقا للقواعد التقليدية ، ووضع رئيس الجمهورية فى الدستور الجديد •

وهنا نصل الى نقطة دقيقة : ذلك أن دستورنا الدائم ـ كما كان الشأن فى دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ السابق له مباشرة ـ صريح فى تقرير حق مجلس الشعب فى مراقبة جميع أعمال السلطة التنفيذية • ومعنى ذلك امتداد سلطة المجلس الى كافة الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية ، سواء اندرجت فى اختصاص رئيس الجمهورية أو الحكومة بمعناها الضيق • ولما كان رئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا أمام البرلمان ، فان مقتضى ذلك مسئولية الحكومة عن أعمال رئيس الجمهورية • وهذا يوصلنا الى الوضع المقرر فى النظام البرلمانى من الناحية العملية ،

حيث يمارس الرؤساء البرلمانيون سلطات فعلية لا يقرها الدستور ، فى حين أنهم غير مسئولين سياسيا أمام البرلمان، وتتجلى هذه الظاهرة بشكل واضح فى جمهورية لبنان .

ويزداد هذا الوضع دقة اذا ما تولى رئيس الجمهورية رئاسة الوزارة ـ كما فعل الرئيس الراحل أنور السادات ـ اذ يصبح لرئيس الجمهورية صفتان : صفة رئيس الدولة ، وصفة رئيس الحكومة . ورئيس الدولة غير مسئول سياسيا أمام البرلمان بمقتضى الدستور كما أوضحنا آنفا ، فى حين أن رئيس الحكومة مسئول . ولهذا فقد انتهى الوضع عملا فى تلك الفترة الى تعطيل النصوص الخاصة بمساءلة رئيس الحكومة ، اكتفاء بمساءلة الوزراء . ونعتقد أن هذا الوضع الذى جمع فيه رئيس الجمهورية بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، لا يتفق وروح دستور سنة ١٩٧١

واذا كان دستور سنة ١٩٧١ قد قرر لرئيس الجمهورية نوعين من الاختصاصات على النحو السابق توضيحه : اختصاصات يمارسها مستقلا ، وأخرى باسم الحكومة ، فان ارادة رئيس الجمهورية فى الحالتين تفرغ فى صورة «قرارات جمهورية» بعكس الوضع المستقر فى النظام البرلمانى ، حيث تفرغ ارادة رئيس الدولة فى الحالة الأولى ـ التى يمارس فيها اختصاصاته مستقلا ـ فى صورة «أوامر» أو «قرارات»

بحسب الاصطلاح المستعمل • وتفرغ الثانية في صورة «مراسيم» وتخرج الأوامر أو القرارات من رقابة البرلمان ، فى حين تمتد رقابته الى النوع الثانى • وكنا ــ ومازلنا ــ نرى العدول عن التقليد الحالى ، واتباع التسمية المقررة فى النظام البرلمانى بالنسبة الى مختلف القرارات التى تصدر من رئيس الجمهورية •

الفرع الثانى ــ الحكومة

وفقا للمادة ١٥٣ من دستور سنة ١٩٧١ ، فان الحكومة « هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة • وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ، ونوابه ، والوزراء ، ونوابهم • ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة »• فكأن اصطلاح « الحكومة » يقابل « مجلس الوزراء » قديما ، لأن التقليد جرى عندنا باستمرار على أن يكون جميع الوزراء أعضاء فى مجلس الوزراء ، بعكس بعض الدول ــ وعلى رأسها المملكة المتحدة ــ والتى تقصر عضوية مجلس الوزراء على بعض الوزراء الكبار • ففى انجلترا يتراوح عدد أعضاء مجلس الوزراء بين ١٥ و ٢٠ وزيرا ، فى حين تتكون الحكومة من خمسين وزيرا أحيانا • ويجرى التقليد فى انجلترا (المملكة المتحدة) على أن يحضر كل وزير له مسألة معروضة على مجلس الوزراء عند مناقشتها ، حتى اذا ما انتهت غادر المجلس • أما فى مصر ، فقد جرى التقليد منذ دستور سنة ١٩٢٣ على أن مجلس الوزراء يشكل من جميع الوزراء •

ومن ثم فان دستور سـنة ١٩٧١ قد أورد اختصاصات الحكومة ـ والتى كانت مقررة تحت هـذا العنوان فى دستور سـنة ١٩٦٤ ـ باسم « مجلس الوزراء » ، فنصت المادة ١٥٦ من الدستور الدائم على ما يلى : « يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية :

١ ـ الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة ، والاشراف على تنفيذها وفقا للقوانين ٠

٢ ـ توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها ، والهيئات والمؤسسات العامة ٠

٣ ـ اصدار القرارات الادارية التنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها ٠

٤ ـ اعداد مشروعات القوانين والقرارات ٠

٥ ـ اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة ٠

٦ ـ اعداد مشروع الخطة العامة للدولة ٠

٧ ـ عقد القروض ومنحها وفقا لأحكام الدستور ٠

٨ ـ ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة » ٠ والملاحظ أن قائمة الاختصاصات المقررة فى هذه المادة ، أقرب الى روح النظام البرلمانى ، مما ورد فى المادة ١٣٥ من دستور

سنة ١٩٦٤ (السابق مباشرة على دستورنا الحالى) والتى كانت تخول الحكومة (مجلس الوزراء) الحق فى أن « تراقب أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية ، ولها أن تلغى أو تعدل قراراتها غير الملائمة على الوجه المبين فى القانون » • فمثل هذا النص كان يحول مجلس الوزراء الى سلطة رئاسية فوق الوزارات والهيئات المستقلة • فى حين أن المبدأ المقرر فى النظام البرلمانى أن مجلس الوزراء هو أداة للتنسيق ورسم السياسات العامة • ومن ثم فان المادة ١٥٧ من الدستور الحالى قد أبرزت المبدأ المستقر فى النظام البرلمانى ، والذى يقضى بأن الوزير « هو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ، ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ، ويقوم بتنفيذها » •

وفيما يلى نتعرض باختصار لاختصاصات أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء) •

اولا ـ رئيس مجلس الوزراء :

وقد ورد النص عليه فى أكثر من موضع فى الدستور الجديد •

ورئيس مجلس الوزراء فى النظام البرلمانى ، يعتبر رمزا للحكومة ، بل وتسمى باسمه • وهو فى العادة زعيم حزب

الأغلبية فى المجلس النيابى – وبهذه الصفة يختاره رئيس الدولة البرلمانى ، ثم يقوم هو باختيار زملائه الوزراء ، ويصدر بتشكيل الحكومة مرسوم • ولكن رئيس مجلس الوزراء – من ناحية أخرى – ليس رئيسا اداريا للوزراء ، بل يعتبر مجرد « زميل كبير بين زملاء متساويين » ومن ثم فان لقبه هو « الوزير الأول » فى المملكة المتحدة (Prime Minister) ويطلق عليه فى فرنسا تسمية « رئيس مجلس الوزراء » (Président du Conseil) وتجرى العادة على أن يتفرغ لرياسة المجلس ، ولايشغل وزارة مخصصة الا فى حالات الأزمات التى تواجهها الدولة ، كحالة الحرب مثلا • ومن ثم فان مهمته تنحصر أساسا فى التنسيق بين زملائه الوزراء ، وبين مختلف الأجهزة الادارية فى الدولة ، وقيادة السياسة الفعلية للحكومة •

ولقد جرت تقاليدنا الدستورية قبل دستور سنة ١٩٦٤ على تسميته باسم « رئيس مجلس الوزراء » ولكن دستور سنة ١٩٦٤ أطلق عليه اسما جديدا ، هو « رئيس الوزراء » ، فتحول من رئيس للمجلس الى رئيس لزملائه ، مما يجافى المنطق البرلمانى • وقد تلافى الدستور الدائم هذا الوضع ، وان كان قد ميزه عن غيره من زملائه الوزراء فى خصوص المسئولية السياسية أمام مجلس الشعب ، فلا تسحب منه الثقة الا بموافقة رئيس الجمهورية أو بعد استفتاء شعبى •

ورئيس مجلس الوزراء هو رمز الحكومة أو الوزارة ، وهو المتحدث باسمها • فهو يرأس مجلس الوزراء فى غير الحالات التى يحضرها رئيس الجمهورية • وهو « يشرف على أعمـال الحكومة » (مادة ١٥٣) وهو الذى يعرض برامج الحكومة على مجلس الشعب (مادة ١٣٣) • ولكنه من ناحيـة أخرى لا يختار زملاءه الوزراء ـ كما هو الحال فى النظام النيابى البرلمـانى بل ان اختيار كافة أعضاء الحكومة هـو من اختصاص رئيس الجمهورية ، ولم يوجب الدستور على الرئيس أن يسلك سبيلا محددا فى اختيارهم • ولقد كان دستور سـنة ١٩٦٤ يلحق بعض الأجهزة الادارية برئيس الوزراء ، مثل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والنيـابة الادارية ، والرقـابة الادارية • وتبعية مثل هذه الأجهزة الادارية الى رئيس الوزراء مباشرة ، كانت تجعل منـه رئيسا اداريا بالنسبة اليها • ولمـا كان هذا الوضع لا ينسجم مع الطابع البرلمـانى ـ وهو الطابع الغالب للدستور الحالى ـ فان هذه النصوص لم ترد فيـه • ومن ثم فقد اكتفت ، المـادة ١٥٣ منه بالنص على أن « يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة » والاشراف هنـا أقرب الى التنسيق منـه الى الرياسـة الادارية بمعناها الفنى •

هـنا وقـد بدأ تقـليد يستقر فى سلسلة الوزارات التى شكلت أخيرا فى ظل دستور سـنة ١٩٧١ على أن يتفرغ رئيس مجلس الوزراء لمهام التنسيق فلا يحمل بأعبـاء وزارة معينة •

ثانيا ـ نواب رئيس مجلس الوزراء :

ان منصب « نائب رئيس مجلس الوزراء » من مستحدثات دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت ، وقد ورد النص عليه في المادة ١١٤ منه • وقد أعيد النص على ذات الحكم في المادة ١٤١ من الدستور الحالي حيث تقول : « يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه ••• » كما ورد ذكر نواب رئيس رئيس مجلس الوزراء كأعضاء في الحكومة (مادة ١٥٣) وعند سحب الثقة من الحكومة أمام مجلس الشعب (مادة ١٢٨) • ولقد ترك تعيين نواب لرئيس مجلس الوزراء لمحض ترخص رئيس الجمهورية • والملاحظ عملا أن رئيس الجمهورية قد استعمل هذا الحق منذ انشاء المنصب حتى الآن ، وعين في أول حكومة شكلت في ظل دستور سنة ١٩٦٤ ، ١١ نائبا لرئيس الوزراء ، وأناط بكل واحد منهم الاشراف على عدد من الوزارات ، مع الجمع بين هذا المنصب وبين الوزارة في كثير من الحالات• ثم أخذعدد نواب رئيس الوزراء يتضاءل بعد ذلك، فانخفض العدد الى أربعة في وزارة المرحوم الدكتور فؤاد محيي الدين المشكلة في ١٩٨٢/٩/٩ ، ثم الى اثنين في وزارة السيد كمال حسن علي المشكلة في ١٦ يوليو سنة ١٩٨٤ ، وزادوا الى أربعة في وزارة الدكتور علي لطفي المشكلة في ١٩٨٥/٩/٥ وظلوا أربعة في وزارة الدكتور عاطف صدقي التي شكلت في ١١ نوفمبر سنة ١٩٨٦ ، يشغل كل منهم منصبا وزاريا •

وبالرجوع الى الدستور نجد أنه لم يحدد اختصاصا معنية لنواب رئيس مجلس الوزراء ، ومن ثم فان عملهم يكون أقربه الى التنسيق بين الوزارات التى تقع فى نطاق تخصصهم ٠

الفرع الثالث ـ المجالس القومية المتخصصة

ورد النص على المجالس القومية المتخصصة لأول مرة فى بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ (الذى أصدره الرئيس الراحل جمال عبد الناصر) حيث يقول : «٠٠٠ انه من المحتم انشاء المجالس القوميـة المتخصصة على المستوى القومى ، سياسيا ، وفنيا ، لكى تساعد على الحكم ٠ والى جانب مجلس الدفاع القومى ، فانه لابد من مجلس اقتصادى قومى يضم شعبا للصناعة والزراعة والمال والعلوم والتكنولوجيا ٠ ولابد من مجلس قومى يضم شعبا للتعليم والصحة وغيرها مما يتصل بالخدمات المختلفة ٠ ولابد من مجلس ثقافى قومى يضم شعبا للفنون والآداب والاعلام » ٠

واعمالا لهذا المبدأ ، نصت المادة ١٦٤ من دستور سنة ١٩٧١ على أن « تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى،وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية»٠ وتنفيذا لهذه المادة صدر القرار الجمهورى رقم ٢٤١٨ لسنة ١٩٧١ بانشاء المجالس القومية المتخصصة ٠ وقد ألغى هذا

القرار ، وحل محله قرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٤ • وقد نص هذا القرار فى مادته الأولى على انشاء مجالس قومية متخصصة : « تتبع رئيس الجمهورية مباشرة ، باعتبارها جهازا قوميا سياسيا وفنيا تتولى معاونته فى رسم السياسات والخطط القومية المستقرة طويلة المدى عن طريق حصر الامكانيات الذاتية واستغلال كافة الطاقات المتاحة بالبلاد وترشيدها لتحقيق الأهداف القومية فى كافة مجالات العمل الوطنى » •

وقد نص القرار الجمهورى المشار اليه على أربعة مجالس هى:

١ ـ المجلس القومى للانتاج والشئون الاقتصادية •

٢ ـ والمجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية •

٣ ـ والمجلس القومى للتعليم والبحث والتكنولوجيا •

٤ ـ والمجلس القومى للثقافة والفنون والآداب والاعلان •

ولكن هذه المجالس وردت على سبيل التمثيل ، لأن المشرع أجاز انشاء « أية مجالس قومية متخصصة أخرى ، يصدر بانشائها قرار من رئيس الجمهورية » •

ويشكل كل مجلس من عدد من الأعضاء من ذوى الخبرة الفنية البارزة فى المجال المتعلق بنشاط المجلس ، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية • ويعين رئيس الجمهورية

مقررا لكل مجلس من بين أعضائه • وفى حالة حضور رئيس الجمهورية احدى جلسات المجلس تكون له الرياسة • ويحضر الوزراء الذين لوزاراتهم صلة بأعمال أى من المجالس جلساته (مادة ٣) •

وتشكل لجنة عليا للمجالس القومية المتخصصة من مقرريها ، ووزير شئون رئاسة الجمهورية ، والأمين العام ، وعضوين يختارهما كل مجلس من بين أعضائه سنويا (مادة ٧) وتتولى اللجنة المشار اليها « التنسيق بين المجالس ، واعداد تقرير عن الدراسات والاقتراحات والتوصيات التى انتهت اليها المجالس ، والمؤتمر العام ، ورفعها الى رئيس الجمهورية » •

وواضح من هذا النص أن عمل المجالس القومية المتخصصة هو استشارى محض ، وأن الكلمة النهائية فى اقتراحات هذه المجالس هى لأجهزة الدولة المختصة • ولقد أعدت هذه المجالس منذ انشائها حتى الآن عشرات البحوث الممتازة فى مختلف الميادين ، ولكن مدى استفادة الحكومة من هذه الدراسات والأبحاث محل نظر ، والأمر فى هذا المقام ، شبيه بالبحوث التى يعهدها مجلس الشورى ، والرسائل العلمية التى تنجزها مراكز البحث فى الجامعات وخارجها • وكنا ومازلنا نرى أن هذا من قبيل الجهد الضائع ، ويتعين وضع السياسة العملية التطبيقية للاستفادة من هذه البحوث العلمية المكدسة فى أدراج مكاتب الجامعات ومراكز البحث •

الفرع الرابع ـ الوزير ومعاونوه

لما كانت وظائف الدولة قد تعددت فى الوقت الحاضر ، فقد جرى العمل على أن يعهد بكل نشاط حكومى هام ومتميز الى هيئة ادارية مستقلة تسمى « وزارة » يشرف عليها وزير أو من يمارس سلطات الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح • وتتكون الوزارة من ادارات أو مصالح أو منهما معا • والوزارات المختلفة هى مجرد مظاهر لشخصية الدولة ، فهى لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية •

والقاعدة أن تنوب كل وزارة عن الدولة فيما يدخل فى اختصاصتها ، ومن ثم فان القاعدة المسلمة أن كل وزير يمثل الدولة فى الشئون المتعلقة بوزارته • كما أنه يلتزم بتنفيذ سياسة الحكومة فى المجالات المتعلقة بوزارته •

والملاحظ فى الوقت الحاضر ـ وفى جميع الدول بلا استثناء ـ أن عدد الوزارات فى ازدياد مستمر ، وأن هذه الزيادة تبلغ أقصى مداها فى الدول الاشتراكية ، التى ترتاد كل المجالات حتى ماكان متروكا للنشاط الفردى فى الدول الرأسمالية • ويترتب على تعدد الوزارات مشاكل كثيرة : ففوق الاسراف فى النفقات العامة ، تتداخل الاختصاصات بين الوزارات المتشابهة ، مما يؤدى الى كثير من المنازعات بين الادارات والمصالح ، والى استشكال الأمر على الأفراد حين يريدون قضاء

مصالحهم منها • ولهذا عملت بعض الدول على الحد من تعدد الـوزارات فى غير ما ضرورة ، الى حـد أن اشـترطت بعض الدسـاتير ألا تنشأ الوزارات الا بقانون ، وألا يترك ذلك لمحض ترخص الحكومة ، بل لقد عمدت بعض الدساتير الى وضع حد أعلى لعدد الوزراء ، مما اضطر الحكومات الى أن تعهد بأكثر من وزارة الى وزير واحد • والملاحظ فى مصر أن عدد الوزارات قد بدأ يتناقص فى السنوات الأخيرة : ففى وزارة المرحـوم الدكتور أحمد فؤاد محيى الدين المشكلة فى ١٩٨٢/٩/٩ نجد بجوار رئيس مجلس الوزراء أربعة نواب ، وسبعة وعشرين وزيرا ، جمع بعضهم بين أكثر من وزارة • وفى وزارة السـيد كمال حسن على المشكلة فى ١٦ يوليو سـنة ١٩٨٤ ، يوجـد بجوار رئيس مجلس الوزراء نائبان للرئيس فحسب ، وتسعة وعشرون وزيرا جمع بعضهم أيضا بين أكثر من وزارة •

واشتملت وزارة الدكتور على لطفى على ٢٨ وزيرا وأربعـة نواب لرئيس مجلس الوزراء • أما وزارة الدكتور عاطف صدقى المشكلة فى ١١ نوفمبر سـنة ١٩٨٦ ، فانها تتكون من أربعـة نواب لرئيس مجلس الوزراء ، و٢٧ وزيرا ـ ولعل القـارىء قـد أدرك من هـذا السرد التـاريخى أن مصر عرفت منـذ ١٩٨٢/٩/٩ أربع وزارات فى حوالى أربع سـنوات ، بمتوسط سـنة لكل وزارة مما يكشف عن عدم الاستقرار الادارى •

ومن القواعد المستقرة فى نظامنا الادارى ، ســواء فى ظل دســتور ســنة ١٩٢٣ أو دستور ســنة ١٩٧١ الحـالى ، أن الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ، بعكس المطبق فى النظام الرياسى ، حيث توضع السلطة التنفيذية فى يد رئيس الجمهورية كما ذكرنا فى مقدمة هـذا البحث ، ويتحول الوزراء الى مجرد معاونين لرئيس الجمهورية الذى له أن يعقب على أى قرار يصدر منهم ٠

وقد ورد النص على هذا المبدأ صراحـة فى المـادة ١٥٧ من دســتور ســنة ١٩٧١ حيث تقــرر : « الوزير هــو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ، ويتــولى رســم سياســة الوزارة فى حدود السياسة العـامة للدولة ، ويقوم بتنفيذها » ٠

واذا كان الأصل أن يرأس الوزير وزارة ، فان العمل يجرى فى معظم الدول على تعيين وزراء دون أن يعهد اليهم بالاشراف على وزارة ، ويطلق عليهم حينئذ تسمية « وزراء بلا وزارة »٠ وقد جرى العمل فى مصر على تسميتهم « وزراء دولة » ٠ ولكن التقليد فى مصر ، قد خرج على هذا المدلول ابتداء من القــرار الجمهورى رقم ٢٠٨ لســنة ١٩٨٠ ، حيث أطلق لقب « وزير دولة » على وزراء يشرفون على وزارات ٠ ولو نظرنا الى القرار الجمهورى رقم ٤٢٨ لسنة ١٩٨٢ (وزارة المرحوم الدكتــور أحمد فؤاد محيى الدين) لوجدنا أنها كانت تحتوى على وزراء

دولة للتعليم والبحث العلمى ، ولشئون الهجرة وللمصريين فى الخارج ، وللشئون الاجتماعية ، وللاسكان واستصلاح الأراضى، وللشئون الخارجية ، وللقوى العاملة والتدريب ، وللانتاج الحربى ، ولشئون مجلسى الشعب والشورى، وللثقافة، وللصحة وللتنمية الادارية ، وللزراعة والأمن الغذائى ، وللأوقاف وللتنمية الشعبية • والملاحظ أن معظم من ورد ذكرهم كانوا يشرفون على وزارات قائمة ، ويمارسون اختصاصات تنفيذية • ولهذا فقد كان رأينا أن التسمية الجديدة تتضمن تجديدا لاتكاد تدرك حدوده أو مداه ، ومن ثم فانها تسمية منتقدة • ولهذا فقد سجلنا بالسرور تراجع المنظم المصرى عن هذا التقليد تدريجيا وأنه بدأ يضع تسمية «وزير دولة» فى مكانها الطبيعى، وذلك ابتداء من وزارة السيد كمال حسن على ، فلم يشتمل قرار رئيس الجمهورية الصادر فى ١٦ يوليو سنة ١٩٨٤ بتشكيل الوزارة الا على خمسة وزراء دولة تتفق تسميتهم مع المدلول الفنى لهذا الاصطلاح ، وهم وزراء الدولة لشئون الهجرة والمصريين فى الخارج ، ووزير الدولة للشئون الخارجية (بجوار وزير الخارجية) ووزير الدولة للانتاج الحربى ، ووزير الدولة لشئون مجلسى الشعب والشورى • وأخيرا وزير دولة « للتنمية الادارية » •

أما وزارة الدكتور عاطف صدقى (١١ نوفمبر سنة ١٩٨٦) فانها تحتوى على سبعة وزراء دولة : للشئون الخارجية ،

وللانتاج الحربى ، واثنان لشئون مجلسى الشعب والشورى، وللتنمية الادارية ، ولشئون البحث العلمي ، ولشئون الهجرة والمصريين بالخارج ٠

شروط تعيين الوزير :

كل ما تطلبه دستور سنة ١٩٢٣ فيمن يتولى الوزارة ، هو أن يكون مصريا من غير أعضاء الأسرة المالكة (المادتان٥٨ و٥٩) وان كان العمل قد جرى في ظل ذلك الدستور على أن يكون الوزير عضوا فى أحد مجلسى البرلمـــان (مجلس النـواب ومجلس الشيوخ) ومعنى ذلك ضرورة أن يســتوفى الوزير شروط النائب على الأقل ٠ ووفقـا للنظام البرلمـــانى الذى اعتنقه دستور سنة ١٩٢٣ ، كان رئيس الدولة (الملك) يختـــار رئيس الحكومة ، ثم يختار رئيـــس مجلس الوزراء زملاءه ، ويصـــدر بتشكيل الوزارة مرسوم ٠

أما دستور سنة ١٩٥٦ ، فقد نص فى المـادة ١٤٩ منه على أنه « يشترط فيمن يعين وزيرا أن يكون مصريا ، بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل ، وأن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية » ٠ وخلال الفترة القصـيرة التى طبق فيها هـذا الدستور ، كان جميع الوزراء أعضـــاء فى مجلس الأمة ، وذلك اســتنادا الى المـادة ١٥٥ من دســـتور ســـنة ١٩٥٦ ، والتى نصت على جواز الجمع بين الوزارة وبين

عضويه المجلس ، وهو ما يعتبر من مظاهر النظام النيـابى البرلمـانى • أما طريقة اختيار الوزراء ، فقد سـلك فيها دستور سنة ١٩٥٦ الطريقـة الرياسـية ، فترك لرئيس الجمهورية كامل الحرية فى اختيار معاونيه من الوزراء ، وفى اعفائهم من مناصبهم (المـادة ١٤٦) •

وقد تضمن دستورا ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ و ١١ سبتمبر سـنة ١٩٧١ ذات الأحكام • فالمـادة ١٥٤ من الدسـتور الحالى تنص على أنه « يشترط فيمن يعين وزيرا أو نائب وزير أن يكون مصريا (بالغا من العمر خمس وثلاثين سـنة ميلادية على الأقل ، وأن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنيـه والسياسيه » وكل ما أضـافه المشرع الدستورى فى هـذه المـادة هو رفع الحد الأدنى لسن الوزير من ثلاثين عاما الى خمس وثلاثين عاما • واحتفظ الدسـتور الجـديد لرئيس الجمهورية بالحق الكامل فى اختيار أعضاء الحكومة • هذا وتنص المـادة ١٣٤ من دستور سنة ١٩٧١ على أنه « يجـوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء فى مجلس الشعب ، كما يجوز لغير الأعضـاء منهم حضور جلسـات المجلس ولجانه » كما تقضى المـادة ١٢٥ من ذات الدستور بأنه « يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء فى مجلس الشعب ولجانه كلما طلبـوا الكلام ، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين • ولا يكون للوزير

صوت معدود عند أخذ الرأى ، الا اذا كان من أعضاء المجلس » •

وعلى ذلك يجوز اختيار الوزير من داخل أعضاء المجلس أو من خارجه •

اختصاصات الوزير :

الوزير فى النظام البرلمانى هو رجل سياسة اولا وقبل كل شىء ، وهو يشترك مع زملائه الوزراء على سبيل التضامن فى رسم سياسة الدولة ، ثم يتولى الاشراف على تنفيذها داخل وزارته •

وفى النظام الرياسى يتولى رئيس الجمهورية رسم السياسة العامة للدولة ، ويتولى كل وزير تنفيذ تلك السياسة فى وزارته تحت اشراف رئيس الجمهورية •

ولقد مرت مصر بالتجربتين : التجربة البرلمانية فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، والتجربة الرياسية فى ظل دستورى سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٥٨

ولقد عاد المشرع الدستورى منذ سنة ١٩٦٤ الى قاعدة العمل على أساس مجلس الوزراء ، ولم يعد رئيس الجمهورية

يستقل برسم السياسة العـــامة للدولة ، بل انه يضـــعها « بالاشـــتراك مع مجلـس الوزراء » • (المـادة ١٣٨) • والوزير عضو فى الحكومة يعمل متضامنا مع باقى الوزراء ، وكل هــذا يعيد الطابع السياسى للوزير مرة أخرى • ولكن الطابع الفنى للوزير لن يختفى ، بل ستزداد أهميته ، لأن الاشتراكية من شـأنها أن تؤدى الى الاغراق فى التخصص بالنسبة لمختلف أعمال السـلطة التنفيذية ، ومن شـــأن هذا التخصص المغرق أن يؤدى الى تفضيل المتخصصين فى الاشراف على الوزارات المستحدثة ، وهو الاتجاه الملموس فى تشـكيل الوزارات أخيرا •

والوزير من الناحية الادارية هو الرئيس الادارى الأعلى فى وزارته (المـادة ١٥٧) ولكن اختصاصاته لم يصـدر بهـا تشريع على سـبيل الحصر • وفى ضوء التوجيه العام الوارد فى المـادة ١٥٧ من الدسـتور ، يمكن تحديد أهم اختصاصات الوزير ـ وفقا لطبيعة منصبه ـ فيما يلى :

١ ـ يمثل الوزير الدولة باعتبارها شخصا معنويا فى كل ما يتعلق بأعمال وزارته ، كابرام العقود والتقاضى ، وغـير ذلك من التصرفات القانونية الخاصة بوزارته •

٢ ـ اصـدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته فى الحالات التى لا يتطلب فيها المشرع قانونا أو قرارا جمهوريا •

٣ ـ ممارسة كافة الاختصاصات التى يستمدها من صفته كرئيس ادارى يتمتع بالسلطة الرئاسية • وبهذا المعنى له الحق فى تعيين ونقل وترقية وتأديب وعزل العاملين فى الحدود التى تبينها القوانين • كما له الحق فى توزيع العاملين بوزارته على المصالح والادارات التى تتكون منها الوزارة التى يتولى شئونها ، كما أنه هو الذى يحدد اختصاص كل منهم • وله فى هذا السبيل أن يوجه مرءوسيه عن طريق اصدار منشورات وكتب دورية وتعليمات يلتزم بها التابعون لوزارته •

وغنى عن البيان أن للوزير الحق فى أن يعقب على كافة القرارات الصادرة من مرءوسيه •

٤ ـ اعداد مشروع ميزانية الوزارة ، ومشروعات القوانين الجمهورية المتعلقة بوزارته •

٥ ـ اصدار اللوائح فى الحدود التى يسمح بها الدستور • وبالرجوع الى دستور سنة ١٩٧١ نجد أنه ليس للوزير الا أن يصدر اللوائح التنفيذية ، اما بتفويض من رئيس الجمهورية أو بناء على نص فى القانون (المادة ١٤٤ من الدستور) •

معاونو الوزير :

يعاون الوزير فى أداء وظائفه المتعددة ، سياسية كانت أو ادارية ، موظفو وزارته على اختلاف درجاتهم ، فى نطاق الحدود التى ترسمها قواعد الاختصاص فى داخل كل وزارة • ولا يتسع المقام فى هذا البحث المبسط للحديث عن مختلف أنواع العاملين المدنيين فى الوزارة ، ومن ثم فاننا نقتصر على كبارهم وهم :

وكيل الوزارة :

ولقد تطور وضعه فى ظل النظم الدستورية التى تقلبت على مصر • فالمعروف أن وكيل الوزارة فى النظام البرلمانى يمثل عنصر الفن والاستقرار • أما فى ظل النظام الرياسى، فان الوزير أصبح يغلب عليه طابع التخصص كما ذكرنا من قبل • ومن ثم أصبح وكيل الوزارة مجرد مساعد كبير للوزير • وقد ترتب على ذلك أن زاد عدد وكلاء الوزارات الى حد كبير ، لمجرد افساح المجال أمام كبار الموظفين للترقية • ولهذا اضطر المشرع للتدخل أخيرا لمواجهة هذا الموقف ، عن طريق اصدار القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ (فى ١٩٨٢/٨/٥) لمواجهة النقد الذى أشرنا اليه •

ويمقتضى هذا القانون ، أصبح التنظيم كالآتى :

أولا ــ تنشأ بكل وزارة وظيفة واحدة لوكيل الوزارة ، لا تقابلها درجة مالية ، بل يستحق شاغلها « بدل التمثيل الذى يصدر بتحديده قرار من رئيس الجمهورية » (مادة ١ من القانون) ولتحقيق المرونة فى شغل المنصب ، نص المشرع على أن « يختار الوزير وكيل الوزارة بطريق الندب للمدة التى يحددها من بين شاغلى وظائف الدرجة الممتازة » ومعنى ذلك أن يصبح شغل هذا المنصب من اطلاقات الوزير : يبقى شاغل المنصب أو يعيده الى وظيفته الأصلية بمطلق حريته • وليس هذا هو الشأن فى منصب الوكيل الدائم فى الدول الآخذة بنظام الديمقراطية النيابية ذات الطابع البرلمانى ، لأن الوكيل الدائم يمثل عنصر الثبات والاستقرار ، فى حين أن مركز « الوكيل الواحد » الجديد متروك لمحض ترخص الوزير كما رأينا •

ثانيا ــ أما درجتا « وكيل أول » و « وكيل الوزارة » القائمتان عند صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ ، فقد نصت المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ ، على أن يستبدل بهما درجتان جديدتان بتسمية جديدة هى « الممتازة » و « العالية » على التوالى ، بحسب تقييم حجم العمل • ومن ثم فان شغل الدرجة الممتازة ، هو السبيل لشغل درجة وكيل الوزارة التى أشرنا اليها فيما سلف •

ونجاح هذا النظام المستحدث رهين بتحديد الاختصاصات بصورة علمية قاطعة ، وتحديد العلاقة بين درجات وكيل الوزارة ، والممتازة ، والعالية ، وربط التسمية بحجم العمل الحقيقي ، وألا تتسرب الى الدرجات الجديدة ، الاعتبارات التى أدت الى الغاء درجتى وكيل أول ووكيل الوزارة •

وكيل الوزارة البرلمانى :

نشأ هذا التقليد فى المملكة المتحدة (انجلترا) منذ وقت طويل • فقد جرى العمل على أن يعين فى بعض الوزارات وكيل برلمانى يعاون الوزير فى اختصاصاته السياسية ، وسار العرف على أن يعين الوزير وكيله البرلمانى بعد موافقة مجلس الوزراء دون تدخل من التاج ، وبالتالى تحدد وضع الوكيل البرلمانى بأنه رجل سياسة ، يعين من بين أعضاء الحزب الحاكم ، وينوب عن الوزير فى اختصاصاته المتعلقة بالبرلمان ، ويسقط بسقوط الوزير الذى اختاره • والعادة أن يختار الوزير الوكيل البرلمانى من بين أعضاء المجلس الذى لا يكون الوزير عضوا فيه ، لأن التقليد البرلمانى يجرى على حرمان الوزراء من دخول المجلس الذى لا يكون عضوا فيه ، وبالتالى فقد اضطر الوزراء الى اختيار وكلاء برلمانيين من بين أعضاء المجلس والذى لا يكونون أعضاء فيه •

وقد نشأ نظام وكيل الوزارة البرلماني في فرنسا أيضا • غير أن العمل هناك جعل نظامه يختلف عن النظام الانجليزى من حيث أنه يمارس بعض الاختصاصات الادارية بتفويض من الوزير •

أما في مصر ، فلم ينص دستور سنة ١٩٢٣ على منصب وكيل الوزارة البرلماني • ويرجع أول عهد مصر بهذا المنصب الى المرسوم الصادر في ١٧ يونية سنة ١٩٣٦ الذى اقتبس نظام وكيل الوزارة البرلماني عن النظام الانجليزى ، فجعل مهمته سياسية محض • ولما صدر دستور سنة ١٩٥٦ نص في المادة ١٥٦ منه على أنه « يجوز تعيين أعضاء مجلس الأمة وكلاء للوزارات لشئون مجلس الأمة ، ويبين القانون الأحكام الخاصة بهم » • وبهذا النص يكون دستور سنة ١٩٥٦ قد قصر شغل المنصب على أعضاء مجلس الأمة ، وبالتالى يكون قد جعل احتفاظ العضو بمنصبه رهينا باحتفاظه بعضوية المجلس • وقد وردت هذه الأحكام بذاتها في المادة ١٤٣ من دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ • ولم يرد نص مقابل في دستورنا الحالى (دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١) ولكن غيبة النص لم تمنع المشرع من الأخذ بنظام الوكيل البرلماني بمقتضى القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ (بتعديل أحكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب) • فقد

نصت المادة الثانية من هذا القانون على جواز انشاء وظائف وكلاء وزارات لشئون مجلس الشعب ، على أن يعين فى هذا المنصب أعضاء مجلس الشعب بقرار من رئيس الجمهورية . ويتولى وكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب معاونة نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين فى كل الأمور المتعلقة بمجلس الشعب ، وبصفة خاصة فى الحضور نيابة عنهم أمام مجلس الشعب ولجانه ، كما يشترك معهم فى اعداد مشروعات القوانين ، وبحث المسائل المرتبطة بالمناقشات التى تدور فى المجلس ، ومتابعة تنفيذ قراراته وتوصياته. وله حق الاتصال مباشرة بوكلاء الوزارات المختصين ، وبرؤساء الهيئات العامة ، والجهات المختصة ، وذلك دون التدخل فى سير العمل الادارى أو فى العلاقات بين وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة أو الهيئات العامة وبين العاملين فى هذه الجهات . وله تبليغ مايراه من ملاحظات الى نائب رئيس الوزراء أو الوزير المختص بحسب الأحوال . وواضح مما سبق أن المشرع المصرى قد أضفى الطابع السياسى على المنصب ، وهو الوضع السليم كما ذكرنا . ولهذا نص المشرع صراحة على أن يعفى وكيل الوزارة لشئون مجلس الشعب من وظيفته بقرار من رئيس الجمهورية أو بزوال عضوية مجلس الشعب أو بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية الذى أصدر قرار تعيينه أو باستقالة الوزارة ، مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة وفقا للقواعد المقررة .

ومن الملاحظ أنه لا يوجد وكلاء برلمانيون فى الوزارات الثلاث الأخيرة •

نائب الوزير :

أنشىء هذا المنصب لأول مرة بمقتضى القانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ ، فقد نصت المادة الأولى منه على أنه « يجوز تعيين نائب للوزير ينوب عنه فى اختصاصاته فى الوزارة أو فى بعضها • ويجوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه نائبه فى حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس • وتعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء » • وقد حددت المذكرة الايضاحية مركز نائب الوزير بالنسبة لكل من الوزير والوكيل الدائم بقولها : « ويختلف نائب الوزير عن وكيل الوزارة الدائم فى أن شأن أولهما شأن الوزير من جهة كونهما من رجال السياسة لا من الموظفين الاداريين ، فهو يعين بالطريقة ذاتها التى يعين بها الوزير • كما يماثله من حيث المسئولية والاستقالة وحساب المعاش • وعلى العموم يكون شأن نائب الوزير (من الناحية السياسية) شأن الوزير » •

هذا ولقد ورد النص على هذا المنصب فى جميع دساتير الثورة منذ سنة ١٩٥٦ (المادة ٤٧ من دستور سنة ١٩٥٨ و ١٤ من دستور سنة ١٩٦٤ و ١٤١ من دستورنا الحالى ،

دستور سنة ١٩٧١) ومهمة نائب الوزير معاونة الوزير الذى يلحق بوزارته فى الاختصاصات التى يعهد بها اليه • ووفقا للمادة ١٥٣ من دستورنا الدائم ، فان نائب الوزير عضو بالحكومة ، ومن ثم فانه يجوز له حضور جلسات مجلس الوزراء •

والملاحظ أنه لم يعين نواب وزراء فى الوزارة الحالية ، والوزارة التى سبقتها •

الى جانب الوزير ونائبه ووكيل الوزارة ، وشاغلى الدرجات الممتازة والعالية ومديرى العموم يوجد عدد كبير من كبار الموظفين المتخصصين ، ثم باقى موظفى الوزارة الذين تتألف منهم مختلف مصالحها واداراتها • كما أن هناك مكتب الوزير الذى يتألف من موظفين يترك للوزير اختيارهم بحرية حتى يكونوا موضع ثقته • ولا يتسع هذا الكتيب ـ لظروفه ـ للحديث عن مختلف هذه الفئات •

المطلب الثانى ـ اللامركزية الادارية

اللامركزية الادارية نوعان : لامركزية ادارية اقليمية ، ولامركزية ادارية مرفقية (أو مصلحية) ونشير الى كل منهما باختصار •

الفرع الأول ـ اللامركزية الادارية الاقليمية

ويطلق على هـذا النوع من اللامركزية « الادارة المحلية » وقد ورد النص عليها ـ وتحت هذه التسـمية ـ فى المواد ١٦١ و١٦٢ و١٦٣ من دسـتور سنة ١٩٧١ • وبالرغم من صراحة الدسـتور فى خصوص تسمية النظام ، وان هـذه التسـمية كانت محل نقاش عند اعداد مشروع الدستور ، فان المشرع قد خرج عليها ، وأطلق على النظام تسـمية جديدة هى « الحكم المحلى » على ما بين التسميتين من خلاف جوهرى أبرزته الأعمال التحضيرية لمشروع الدستور •

ويحكم نظام الادارة المحليـة ـ أو ما سـمى خطأ بالحكم المحلى ـ فى الوقت الحاضر القانون رقم ٤٣ لسـنة ١٩٧٩ (المعدل) • وقد سـار هذا القانون ـ والقانون الذى سبقه رقم ٥٢ لسـنة ١٩٧٥ ـ على خطة غير مألوفة فى كثير من الدول ، اذ جعل الادارة المحلية موزعة بين نوعين من المجالس:

اولاً ـ المجالس الشـعبية المحلية المنتخبة :

وقد جعلها المشرع خمسة مستويات : المحافظات ، والمراكز ، والمدن ، والأحياء ، والقرى • وتشكل هذه المجالس جميعهـا بالانتخاب •

والانتخابات المحلية تقوم على الأسس التالية :

١ ـ الانتخاب بالقائمة ، على أساس الأغلبية المطلقة : بمعنى أن القائمة التى تحصل على اغلبية الأصوات تفوز بجميع المقاعد . وقد ترتب على ذلك فوز حزب الأغلبية بجميع مقاعد المجالس الشعبية المحلية ، مع أن الميزة الأساسية للانتخاب بالقائمة أنه يسمح للتيارات الهامة بأن تحصل على فرصة معقولة للتمثيل فى المجالس النيابية . ولهذا فان نظام القائمة فى انتخابات مجلس الشعب ،كان يسمح بتمثيل الأقليات بنسبة ما حصلت عليه من أصوات ، بشرط أن تحصل على ٨٪ من مجموع الأصوات على مستوى القطر . وهكذا تنوع نظام القائمة فى مصر : فبالنسبة لمجلس الشعب ، أخذ المشرع بنظام القائمة الحزبية على أساس التمثيل النسبى . أما بالنسبة الى المجالس الشعبية المحلية ، فان القائمة تقوم على أساس الأغلبية المطلقة . ولكن المشرع قد جمع بين الانتخاب بالقائمة الحزبية وبين الانتخاب الفردى بمقتضى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨(١) .

---

(١) تنص المادة ٦٦ من القانون المشار اليه ـ وهى مادة مستحدثة ـ على ما يلى :

« تشكل فى كل قرية مجلس شعبى محلى من عشرين عضوا على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردى » .

٢ ـ الانتخاب على أساس القوائم الحزبية : بمعنى أن الأحزاب القائمة هى المسموح لها وحدها بالتقدم بقوائم للانتخابات المحلية • وقد طبق ذات المبدأ بالنسبة لانتخابات مجلسى الشعب والشورى وهكذا حرم المستقلون عن الأحزاب من أن يتقدموا بقائمة لهم فى جميع هذه الانتخابات• ولقد كان رأينا باستمرار أن هذا الوضع يخالف الدستور ، لأن المشرع لا يملك دستوريا أن يحرم طائفة غير المنتمين الى الأحزاب من ممارسة حقوقهم فى الترشيح للمناصب النيابية • ولقد استجاب المشرع لهذا النقد بالانتقال الى الفردية بالنسبة الى مجلس الشورى ومجلس الشعب • وبقى الحالى على ما هو عليه بالنسبة للانتخابات المحلية •

٣ ـ حافظ المشرع على مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ على الأقل بالنسبة لمقاعد المجالس الشعبية المحلية بمستوياتها الخمسة ، وهى ذات القاعدة التى اتبعها المشرع أيضا بالنسبة لأعضاء مجلسى الشعب والشورى • ونعتقد أنه آن الأوان للنظر فى هذا المبدأ الذى استحدثه ميثاق العمل الوطنى لأول مرة كأساس لتحالف قوى الشعب العاملة التى حلت محل تعدد الأحزاب الذى حرمه الميثاق • أما الآن ـ وفى ظل تعدد الأحزاب ـ فلا محل فى رأينا ،

للابقاء على هذا الشرط • ولكن هذا يتطلب تعديل الدستور القائم •

٤ ـ وأخيرا فقد أوجب المشرع تمثيل المرأة الزاما فى جميع المجالس الشعبية المحلية بطريقة تختلف من مستوى الى آخر من مستويات المجالس الشعبية المحلية الخمسة • ولما كان المشرع قد أقر بأن هذا الوضع لا يساير مبدأ المساواة بين المواطنين ذكورا واناثا ، والذى ورد فى الدستور صراحة ، فقد ألغى المقاعد التى كانت مخصصة للمرأة فى مجلس الشعب على النحو السابق توضيحه • كما أنه عدل القانون رقم٤٣ لسنة١٩٧٩ وألغى المقاعد المخصصة للنساء على أن يترك أمر تمثيل النساء للأحزاب ترشح منهن من تشاء ، وبالقدر الذى تتطلبه الظروف •

ثانيا ـ المجالس التنفيذية : وتشكل من الرؤساء التنفيذيين بالنسبة الى كل مستوى من المستويات الخمسة ، على النحو الذى أوضحته اللائحة التنفيذية للقانون •

والخطة التى سار عليها المشرع منذ صدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ـ الذى ابتدع هذا النظام لأول مرة ـ أنه صاغ العلاقة بين المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ، وبين المجالس التنفيذية على غرار العلاقة بين الحكومة ومجلس الشعب

وهو وضـــع يجافى تماما فكرة المجالس المحلية في الدول التي تأخذ بهذا النظام شرقا وغربا٠فالمجالس المحلية ـ كما ذكرنا ـ ليست برلمـانات ، وانمـا هى أجهـزة تنفيـذية ، وتمارس اختصاصا تنفيذيا ، يؤول الى السلطة التنفيذية المركزية فى حالة عدم وجود تلك المجالس المنتخبة • ولهذا فان القـانون رقم ١٢٤ لســنة ١٩٦٠ (بنظام الادارة المحلية) كان منطقيا، ومسايرا للمفاهيم العالميــة المستقرة ، حيثما كان ينص على أن المجالس المحلية « تنشىء وتدير » المرافق المحلية • أما فى ظل القانونين المشار اليهما ، فان المجالس التنفيذية ـ المشكلة من كبار العاملين المحليين ـ هى التى تعد مشروعات القرارات ، وينحصر دور المجالس الشـعبية المحلية أساسا فى الموافقـة أو رفض ما تعده المجالس التنفيذية •

وفى مقابل حرمان المجالس المحلية من اختصاصها الأصيل ، والمتمثل فى « انشاء وادارة المرافق المحليـة » خولها المشرع حقوقا مقابلة لحقوق مجلس الشعب فى مواجهة الحكومة : وهى حق السؤال ، وحق طرح موضوع عام للمناقشة ، وحق اجراء التحقيق ، وأخيرا حق الاستجواب !!

ولقد لاحظ معظم الفقهاء أن حق الاستجواب لا ينسجم مع طبيعة نظـام الادارة المحلية ، لأن أجهـزة التنفيذ فى هـذه المجالس ، تتكون من موظفين ، يخضعون للنظام الوظيفى المقرر بالنسبة اليهم • والاستجواب فى النظام البرلمـانى ، قد يؤدى

الى أن يفقد الوزير منصبه • فى حين أن المسلم به ، أن الموظف لا يفقد منصبه لمجرد سحب الثقة منه بقرار من مجلس شعبى محلى • ولهذا فان المشرع بعد أن أدخل هذا النظام لأول مرة بمقتضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، عاد فالغى نظام الاستجواب وسحب الثقة من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ • ولكنه لم يلبث طويلا حتى عدل القانون المشار اليه ، وأعاد نظام سحب الثقة كما كان مقررا فى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ !! وعاد للمرة الثالثة والغاه بمقتضى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ مما يكشف عدم الاستقرار التشريعى •

الفرع الثانى – اللامركزية المصلحية

كان للامركزية المصلحية فى مصر صورتان : الهيئات العامة والمؤسسات العامة • ولكن المشرع المصرى ألغى سنة ١٩٧٥ المؤسسات العامة ، فلم يبق بعد هذا التاريخ الا الهيئات العامة •

واذا كانت اللامركزية الاقليمية تقوم على أساس استقلال الوحدة المحلية (المحافظة أو المركز أو المدينة أو الحى أو القرية) بمرافقها المحلية ، فان اللامركزية المصلحية تقوم على استقلال مرفق بذاته بكافة شئونه ، تحت اشراف ووصاية الوزارة المختصة •

والهيئة العامة عبارة عن مرفق عام ، يدار عن طريق منظمة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية • ومن أمثلة الهيئات العامة الجامعات ، والاذاعة ، والتليفزيون ، والسكك الحديدية، والتليفونات ، وقنال السويس ••• الخ •

ويحكم الهيئات العامة فى مصر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، والذى تنص مادته الأولى على أنه « يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء هيئة عامة لادارة مرفق ما ، يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية »•

ويتضمن القرار الصادر بانشاء هيئة عامة البيانات الآتية :

١ ــ اسم الهيئة •

٢ ــ الغرض الذى أنشئت من أجله •

٣ ــ بيان الأموال التى تدخل فى الذمة المالية للهيئة •

٤ ــ ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله (مادة ٢) واذا كان الأصل الذى كشفت عنه هذه المادة أن الهيئة العامة ، تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية ، فانها تنشأ استثناء بقانون اذا ما تضمن انشاء الهيئة العامة الجديدة ، المساس بأوضاع قانونية مستقرة لأن القاعدة المسلمة أنه لا يجوز مخالفة الأحكام المقررة بقانون الا بقانون آخر •

وهكذا فان الكثير من الهيئات العامة القومية كالجامعات المصرية ، وقناة السويس قد أنشئت بقانون .

وتدار الهيئة العامة ـ طبقا للقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٢ـ عن طريق جهتين هما :

ـ مجلس ادارة الهيئة : وهو السلطة العليا بالنسبة اليها ، فهو « السلطة العليا المهيمنة على شئونها ، وتصريف أمورها ، واقتراح السياسة التى تسير عليها . وله أن يتخذ مايراه لازما من القرارات لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله وفقا لأحكام هذا القانون ، وفى الحدود التى يبينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بانشاء الهيئة » (مادة ٧) .

ـ رئيس مجلس الادارة : وهو سلطة التنفيذ بالنسبة للهيئة . ولقد ورد هذا الأصل صراحة فى المادة الثانية من القانون ، والتى تقرر « يتولى رئيس مجلس ادارة الهيئة ادارتها ، وتصريف شئونها ، وفقا للأحكام التى تضمنها قرار رئيس الجمهورية الصادر بانشاء الهيئة ، وتحت اشراف الجهة الادارية المختصة » . كما أنه يمثل الهيئة فى صلاتها بالغير أو بالهيئات الأخرى وأمام القضاء (مادة ٩) .

هذا وقد أصدر المشرع حديثا القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ ، باصدار قانون هيئات القطاع العام وشركاته (فى

٤/٨/١٩٨٣) وقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على أن « تقوم هيئات القطاع العام ـ فى مجال نشاطها ، ومن خلال الشركات التى تشرف عليها ـ بالمشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى ، والعمل على تحقيق أهداف خطة التنمية طبقا للسياسة العامة للدولة وخططها .

ويتولى الوزير المختص ـ عن طريق هيئة القطاع العام ـ المتابعة لتنفيذ السياسة العامة للدولة فى مجالات نشاط هذه الهيئات ومتابعة تنفيذ خطة الدولة فى هذه المجالات ».

وهيئات القطاع العام المشار اليها فى هذا القانون ، ليست فى حقيقة الأمر ، الا عودة بطريق غير مباشر الى نظام المؤسسات العامة التى ألغاها المشرع ـ كما ذكرنا ـ سنة ١٩٧٥ . ولا تتسع ظروف هذا البحث المبسط لاستعراض أحكام القانون الجديد .

الفصل الثالث : السلطة القضائية

١ ـ وهى السلطة المختصة بتفسير القانون وتطبيقه على المنازعات التى تعرض عليها . فاذا كانت السلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ القانون ، وكان القضاء بعمله أيضا ينفذ القانون، فثمة فارق بين الاثنين :

فالسلطة التنفيذية تنفذ القانون من تلقاء نفسها .

أما القضاء فانه لا يعمل الا اذا طرحت عليه منازعة بين خصوم ٠

وعمل السلطة التنفيذية ضرورى ـ كقاعدة عامة ـ لوضع القانون موضع التنفيذ ، بمعنى أن القانون فى معظم الحالات لا يمكن تنفيذه الا بعد أن تضع السلطة التنفيذية شروط التنفيذ التفصيلية عن طريق اصدار اللوائح التنفيذية على ما سبق توضيحه ٠

أما القاضى فانه لا يضيف الى القانون شيئا ، ولكنه يطبقه على النزاع المطروح عليه ٠ على أن دور القاضى يبرز اذا كان التشريع ناقصا أو غامضا ، ذلك أن القاضى ملزم بأن يحكم فى جميع الحالات ، وهو لا يستطيع أن يمتنع عن الحكم بحجة عدم وجود نص ، والا ارتكب جريمة انكار العدالة ٠ ومن ثم فانه يتعين على القاضى فى هذه الحالات أن يلجأ الى تفسير القانون ، وتحت ستار هذا التفسير ، فانه قد يضيف اليه جديدا ٠ وتتجلى هذه الظاهرة بوضوح فى مجال القضاء الادارى بالذات ، نظرا لعدم وجود تقنينات كاملة يطبقها ، كما هو الشأن بالنسبة لمجموعة القانون المدنى ، والتجارى ، والمرافعات ، وقانون العقوبات ٠٠٠ الخ ٠ ولهذا يوصف القضاء الادارى عادة بأنه قضاء انشائى ٠

٢ ـ وقد قام خلاف حول اعتبار القضاء سلطة مستقلة :

فذهب رأى الى اعتبار القضاء جزءا من السلطة التنفيذية ، بحجة أن المنازعات القضائية ليست الا عقبات تقوم فى سبيل تنفيذ القانون • فعمل السلطة القضائية هو من جنس عمل السلطة التنفيذية •

ولكن أغلبية الآراء تذهب الى اعتبار السلطة القضائية سلطة ثالثة مستقلة ، وعلى قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية •

وهذا هو الرأى السائد فى الدساتير العربية • وعليه نصت صراحة المادة ١٦٥ من دستور جمهورية مصر العربية حيث تقول : « السلطة القضائية مستقلة ، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، وتصدر أحكامها وفق القانون»

٣ ـ والملاحظ من ناحية أخرى أنه بالرغم من اعتبار السلطة القضائية سلطة دستورية مستقلة على النحو السابق، فان الدساتير عادة لا تتضمن بخصوصها الا المبادىء العامة المتصلة بوظيفتها ، وباستقلال أعضائها ، وبأنواع القضاء ، ثم تحيل فيما وراء ذلك الى قانون خاص ، يصدر بتنظيم وتحديد تلك المبادىء • بل ان الدستور اللبنانى قد اكتفى بمادة وحيدة فى هذا الخصوص نصها كما يلى : « السلطة القضائية

تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ، وتحفظ بموجبه للقضاء وللمتقاضين الضمانات اللازمة • أما شروط الضمانات القضائية وحدودها فيعينها القانون • القضاة مستقلون فى اجراء وظيفتهم • وتصدر القرارات والأحكام من قبل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبنانى » •

ولكن دساتير مصر المتعددة لم تصل الى هذا الحد من الاختصار وأوردت بعض التفاصيل فى أكثر من مادة كما سنرى بعد قليل •

٤ ـ هذا وقد وردت النصوص المنظمة للسلطة القضائية فى الفصول الرابع والخامس والسادس من الباب الخامس من الدستور ، والذى يحمل عنوان « نظام الحكم » •

وبالرجوع الى هذه الفصول نجد أنها قد تضمنت المواد الآتية :

الفصل الرابع : (المواد من ١٦٥ الى ١٧٣) بعنوان السلطة القضائية •

ـ المادة ١٦٥ : استقلال السلطة القضائية فى مجموعها •

ـ المادة ١٦٦ : استقلال القضاء •

ـ المادة ١٦٧ : وتحدد الهيئات القضائية واختصاصاتها وطريقة تشكيلها ، وتبين شروط واجراءات تعيين أعضائها ونقلهم •

ـ المادة ١٦٨ : ضمانه عدم القابلية للعزل والاجراءات التأديبية •

ـ المادة ١٦٩ : مبدأ علنية الجلسات •

ـ المادة ١٧٠ : مبدأ مساهمة الشعب فى العدالة على الوجه الذى يحدده القانون •

ـ المادة ١٧٢ : مجلس الدولة واختصاصاته •

ـ المادة ١٧٣ : المجلس الأعلى لشئون الهيئات القضائية•

الفصل الخامس : (المواد من ١٧٤ الى ١٧٨) بعنوان المحكمة الدستورية العليا :

ـ المادة ١٧٤ : المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية مقرها القاهرة •

ـ المادة ١٧٥ : حددت اختصاصات المحكمة •

ـ المادة ١٧٦ : بينت تشكيل المحكمة •

ـ المادة ١٧٨ : نشر أحكام المحكمة فى الجريدة الرسمية ·

الفصل السادس : مادة وحيدة هى المادة ١٧٩ وقد خصصت لنظام المدعى العام الاشتراكى الذى استحدثه دستور سنة ١٩٧١

من هذا العرض يتأكد المعنى الذى أشرنا اليه من أن الدستور المصرى قد اكتفى بترديد المبادىء الأساسية المنظمة لمختلف جهات القضاء ، وأحال فى التفاصيل الى القوانين التى تصدر بهذا الشأن · ونكتفى فيما يلى بالاشارة الى المبادىء الكبرى التى وردت بتلك القوانين :

الفرع الأول ـ قانون السلطة القضائية

وهو القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ (المعدل) ·

وقد نصت المادة الأولى منه على أنواع المحاكم وقسمتها الى أربعة أنواع هى : محكمة النقض ، ومحاكم الاستئناف ، والمحاكم الابتدائية ، والمحاكم الجزئية · وحددت المواد التالية تشكيل كل نوع من المحاكم واختصاصاتها ·

وأوضحت المادة ١٥ من القانون أن المحاكم هى صاحبة الولاية العامة فى جميع المنازعات التى لا يختص بها مجلس الدولة ·

كما نظم القانون المشار اليه النيابة العامة وحدد اختصاصاتها (المواد من ٢١ الى ٢٧) وفصل شروط تعيين القضاة وترقيتهم وأقدميتهم (المواد من ٣٨ الى ٥١) ونقل القضاة وندبهم واعارتهم (المواد من ٥٢ الى ٦٦) وضمانة عدم القابلية للعزل (مادة ٦٧) ومرتبات القضاة ومعاشاتهم (المواد من ٦٨ الى ٧٠) وواجبات القضاة (المواد من ٧١ الى ٧٧) والتظلمات والطعن فى القرارات الخاصة بشئون القضاة (المواد من ٧٩ الى ٨٥) ومساءلة القضاة تأديبيا (المواد من ٩٣ الى ١١٥) ٠

كما أفرد القانون الباب الثالث منه للنيابة العامة (المواد من ١١٦ الى ١٢٤)

والباب الرابع لأعوان القضاة (المواد من ١٣١ الى ١٣٤)٠

والباب الخامس والأخير للعاملين بالمحاكم (المواد من ١٣٥ الى ١٧١) ٠

الفرع الثانى ـ قانون مجلس الدولة

أخذت مصر حتى سنة ١٩٤٦ فى تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الادارة بالنظام الأوربى العام ، أى بالقضاء الموحد استثناءا من المسلك العام الذى درجت عليه من الاقتباس

من النظم الفرنسية التى تأثرت بها مصر فى تاريخها القضائى الحديث • وبذلت محاولات للأخذ بنظام القضاء الادارى منذ سنة ١٩٣٩ ولكنها لم تنجح • ولم يتحقق هذا الحلم الا فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، بالرغم من المعارضة الشديدة من قبل الحكومات المصرية فى هذا التاريخ ، التى كانت تنفر من الرقابة القضائية على أعمالها •

وهكذا صدر أول قانون منظم للقضاء الادارى فى مصر ، وهو القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ • وقد سلك المشرع المصرى سبيل التدرج فى الأخذ بهذا النظام المستحدث ، ومن ثم أقر مبدأ اختصاص القضاء الادارى بتحديد القانون ، وحصر هذا الاختصاص فى أضيق نطاق •

وبعد أن بدأت الحكومة تألف رقابة مجلس الدولة ، ألغى المشرع القانون الأول ، وأحل محله القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، الذى وسع من اختصاص القضاء الادارى •

ولما قامت ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ استبدلت بالقانون المشار اليه القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذى وسع من اختصاص القضاء الادارى الى حد كبير •

ولما جاءت الوحدة المصرية السورية سنة ١٩٥٨ ، ولم يكن بالاقليم السورى نظام للقضاء الادارى ، فقد ألغى القانون

رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وحل محله القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ليعمل به فى اقليمى الجمهورية العربية المتحدة ، وهو القانون الذى مايزال مطبقا فى سوريا حتى الآن رغم الانفصال.

هذا ولقد استجاب المشرع الدستورى المصرى ، للرغبة العامة التى تطلبت النص على القضاء الادارى فى صلب الدستور ، حتى يقطع الطريق على المحاولات المشبوهة ، التى أرادت ـ لسبب أو لآخر ـ الغاء القضاء الادارى أو الانتقاص من اختصاصه ومن ثم فقد نصت المادة ١٧٢ من الدستور على أن « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل فى المنازعات الادارية وفى الدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى » . وبهذا النص الدستورى الحاسم تقرر مبدأ قيام مجلس الدولة ، بحيث لا يمكن المساس به الا بتعديل الدستور، كما تقرر ـ ولأول مرة ـ جعل اختصاص القضاء الادارى اختصاصا عاما شاملا لجميع المنازعات الادارية ، بعكس الوضع الذى تقرر فى القوانين الأربعة الأولى ، والتى كانت تجعل اختصاص القضاء الادارى محددا على سبيل الحصر . ومن ثم فان القضاء الادارى المصرى يختص الآن بجميع المنازعات الادارية التى لم يعهد المشرع لجهة أخرى بالفصل فيها .

وفى ظل هذا المبدأ الدستورى ، صدر قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (المعدل) والذى أكمل صرح القضاء الادارى فى مصر • ووفقا لهذا القانون يتكون مجلس الدولة من ثلاثة أقسام :

(أ) القسم القضائى •

(ب) قسم الفتوى •

(ج) قسم التشريع •

وفيما يلى نعرض بالاختصار المناسب لتشكيل واختصاص كل قسم من هذه الأقسام الثلاثة •

١ ـ القسم القضائى

ويختص هذا القسم ـ بتشكيلاته المختلفة ـ بالفصل فى المنازعات الادارية ، ويتكون القسم القضائى من : المحكمة الادارية العليا ، ومحكمة القضاء الادارى ، والمحاكم الادارية، والمحاكم التأديبية ، وهيئة المفوضين (مادة ٣) •

ومهمة هيئة المفوضين تنحصر فى اعداد القضايا قبل عرضها على المحكمة ، والطعن فى الأحكام ، بجوار بعض المهام الأخرى•

أما المحكمة الادارية العليا ، فمهمتها التعقيب على الأحكام الصادرة من المحاكم الادارية الأخرى • والمحاكم التأديبية

يقتصر اختصاصها على تأديب العاملين الخاضعين للكادر العام ومن ينص المشرع على اختصاص المحاكم التأديبية بتأديبهم ·

أما محكمة القضاء الادارى ، فيشمل اختصاصها جميع المنازعات الادارية التى لا تختص بها المحاكم الادارية السابقة، فهى المحكمة الادارية ذات الاختصاص العام · وهى تمارس نوعين من الاختصاصات : فهى أولا جهة استئناف بالنسبة للأحكام الصادرة من المحاكم الادارية · وهى محكمة أول درجة بالنسبة لجميع الطعون التى تختص بها المحاكم الادارية· وأحكامها فى الحالتين يطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا·

٢ ـ قسم الفتوى

١ ـ وقد كان هذا القسم قسما مستقلا فى ظل قانونى مجلس الدولة الصادرين سنة ١٩٤٦ وسنة ١٩٤٩ · ثم رأى المشرع ادماجهما فى قسم واحد فى ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ لأن الفتوى ـ كما قالت المذكرة الايضاحية للقانون المشار اليه ـ هى تطبيق للقوانين واللوائح القائمة ، فمن يمارسونها أقدر الناس على تعرف عيوب التشريعات القائمة وأوجه اصلاحها ، ولن يكون التشريع الجديد كاملا الا اذا اجتمعت خبرة الرأى الى فن الصياغة ، كما أن من يتولون اعداد التشريع وصياغته ، يكونون أعرف الناس بقصد الشارع عند تطبيق التشريع الجديد وتفسيره لدى الافتاء « هذا

الى أن النظام الحالى لقسم التشريع يجعل عمل المشتغلين فيه مملا فى طبيعته ، محدودا فى مجاله ، مما يتنافى مع تكوينهم تكوينا فنيا شاملا » وبالرغم من وجاهة هـذه الاعتبارات التى لا نشك فى سلامتها ، فان المشرع عاد مرة أخرى الى الأسلوب القديم ، وفتت القسم الى قسمين هما قسما الفتوى ، وقسم التشريع .

٢ ـ ويتكون قسم الفتوى ـ وفقا للمادة ٥٨ من القانون ـ من ادارات مختصة لرياسة الجمهورية ، ورياسة مجلس الوزراء ، والوزارات ، والهيئات العامة . ويرأس كل ادارة منها مستشار أو مستشار مساعد . ويعين عدد الادارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس . فالوحدة بالقسم الاستشارى هى الادارة .

٣ ـ ونصت المادة ٦٠ من القانون ، على أن يجتمع رؤساء الادارات ذات الاختصاصات المتجانسة ، بهيئة لجان ، يرأسها نائب رئيس المجلس المختص ، بقصد تنسيق العمل . وتبين كيفية تشكيلها وتحديد دوائر اختصاصها فى اللائحة الداخلية . ووفقا للمادة ٢٢ من اللائحة ، هناك ثلاث لجان من هـذا القبيل . كما يجوز ـ بقرار من الجمعية العمومية للمجلس ـ انشاء لجنة أو أكثر تتخصص فى نوع معين من المسائل يمتد اختصاصها الى جميع ادارات الفتوى ، ويتضمن قرار الجمعية كيفية تشكيلها .

٤ ـ واذا كان الأصل هو حرية الادارة فى استطلاع رأى مجلس الدولة ، فان المشرع قد ألزم الادارة بتعرف رأى مجلس الدولة مقدما فى بعض الأمور الهامة ، مع احتفاظها بحرية التصرف ازاء رأى المجلس بعد الاحاطة به • وبهذا تكون الاستشارة شرطا شكليا يترتب على مخالفته بطلان التصرف الادارى • وقد عددت هذه المسائل الفقرة الثالثة من المادة ٥٨ حيث تقرر « ولا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقد صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين فى مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الادارة المختصة » •

ولرئيس الادارة المختصة أن يحيل الى لجنة رؤساء الادارات المختصة ما يرى احالته اليها لأهميته من المسائل التى ترد اليه لابداء الرأى فيها ، وذلك لتحقيق الانسجام بين أعمال ادارات الرأى المختلفة • ولهذا السبب أيضا ، ألزم المشرع رئيس الادارة بأن يحيل الى اللجنة التى هو عضو فيها المسائل الآتية :

(أ) كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة •

(ب) عقود التوريد والأشغال العامة ، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها اذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه •

(ج) الترخيص فى تأسيس الشركات التى ينص القانون على أن يكون انشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية •

(د) المسائل التى يرى فيها أحد المستشارين رأيا يخالف فتوى صدرت من احدى ادارات قسم الفتوى أو لجانه •

(هـ) ابداء الرأى فى النصوص والأنظمة من النواحى المالية •

ويجوز لرئيس المجلس أن يعهد الى ادارات الفتوى التى يكون مقرها خارج القاهرة بمباشرة اختصاص اللجنة • (مادة ٦١) •

ـ الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع :

وهى قمة جهات الفتوى فى مجلس الدولة ، ولهذا فقد خصها المشرع بابداء الرأى فى المسائل الهامة ، والتى نصت عليها المادة ٦٦ من القانون على النحو التالى :

(أ) المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التى تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء ، أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

(ب) المسائل التى ترى فيها احدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

(ج) المسائل التى ترى احدى لجان قسم الفتوى احالتها اليها لأهميتها .

(د) المنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة « أو بين المؤسسات العامة » أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض « ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات ملزما للجانبين » .

وواضح من العرض السابق أن الالتجاء الى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، بالنسبة للأمور التى حددتها المادة ٦٦ هو أمر اختيارى وغير ملزم للادارة ، الا ما

ورد النص عليه فى الفقرة د ، وهو أمر استحدثه المشرع لأول مرة بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ الذى عدل قانون مجلس الدولة الرابع رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . وهو اختصاص ذو طابع قضائى بالرغم من ذكره بين الاختصاصات الاستشارية ، لأن الرأى فيه ملزم لجهات الادارة المنصوص عليها فى المادة ، فى حين أن الرأى الاستشارى لمجلس الدولة غير ملزم كما ذكرنا فيما سبق .

ويجوز لمن طلب ابداء الرأى فى المسائل المنصوص عليها فى الفقرة (أ) أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر فيها ، كما يجوز له أن ينتدب من يراه من أهل الخبرة كمستشارين غير عاديين ، ويكون لهم — وان تعددوا — صوت واحد فى المداولات (مادة ٦٦) وهذا من شأنه أن يتيح للادارة العاملة أن توضح للجمعية العمومية جميع الظروف والملابسات المحيطة بالموضوع المطلوب أخذ الرأى فيه ، حتى تبدى الجمعية رأيها عن بصيرة واحاطة تامة بالموضوع .

٣ — قسم التشريع

١ — ويشكل هذا القسم — وفقا للمادة ٦٢ — من أحد نواب رئيس المجلس رئيسا ، ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ، ويلحق به نواب ومندوبون . وعنده

انعقاد القسم يتولى رياسته نائب رئيس المجلس ، وفي حالة غيابه أقدم مستشاري القسم . وعلى رئيس القسم أن يدعو رئيس ادارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بادارته للاشتراك في مداولاته ، ويكون له صوت معدود فيها . وتنحصر مهمة هذا القسم في صياغة التشريعات ذات المصدر الحكومي ، ويجوز للادارة أن تعهد اليه بجوار الصياغة بمهمة الاعداد .

٢ ـ ويقصد بالصياغة وضع مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التي تحال الى مجلس الدولة في الصيغة القانونية التي تجعلها مؤدية للغرض المقصود منها دون التعرض لموضوعها أو الحكم على ملاءمتها وذلك على النحو التالي :

أولا ـ يتولى قسم التشريع ـ بتشكيله السابق ـ مهام الصياغة بالنسبة الى الأمور الواردة في المادة ٦٣ والتي تقول : « على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته » .

وقد أضافت المادة المشار اليها زيادة على مهمة الصياغة لأنه يجوز لجهات الادارة المشار اليها أن تعهد الى القسم « باعداد هذه التشريعات » فالمشرع قد فرق في الحكم بين

« الصياغة » وقد جعلها الزامية بالنسبة الى الجهات المشار اليها • أما مهمة « الاعداد » فهى اختيارية بالنسبة الى الادارة • لأن الاعداد لا يقف عن حد الصياغة اللفظية ، بل يتعدى ذلك الى المضمون • والقضاء الادارى مستقر على أن مخالفة الادارة للالزام المتعلق بالصياغة ، يؤدى الى بطلان القرارات الادارية التى لا يتولى القسم صياغتها • أما مشروعات القوانين فانها لا تبطل اذا لم يتولى المجلس صياغتها ، مادامت قد استكملت الشكل المقرر فى الدستور •

ثانيا ـ بالنسبة الى حالات الاستعجال : ناطت المادة ٦٤ مهمة الصياغة والاعداد بلجنة تشكل من « رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشارى القسم يندبه رئيس القسم ورئيس ادارة الفتوى المختصة » •

٣ ـ الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع :

وتختص « بمراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصبغة التشريعية واللوائح التى يرى قسم التشريع احالتها اليها لأهميتها » (مادة ٦٦) فالجمعية العمومية لا تتولى هذه المهمة الا بطلب من قسم التشريع •

الفرع الثالث ـ قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩

١ ـ نقضى القواعد المسلمة فى القانون الدستورى بتدرج القواعد القانونية المطبقة فى المجتمع ، بحيث يتعين أن تحترم كل قاعدة ما يعلوها من قواعد : فنجد فى قمة الصرح القانونى الدستور الذى يتعين أن تصدر فى نطاقه جميع القواعد القانونية فى الدولة • ويلى القواعد الدستورية المقررة فى التشريعات التى تصدرها السلطة التشريعية وتجىء بعدها اللوائح ، وهى القواعد التى تصدرها السلطة التنفيذية • وفى قاعدة التدرج تجىء القرارات الفردية •

واذا كان القضاء الادارى يكفل مطابقة القرارات الادارية ـ تنظيمية أو فردية ـ لكل من القانون والدستور ، فان مطابقة التشريع للدستور قد أثار جدلا فى كثير من الدول ، محوره هو هل تعتبر مخالفة القانون للدستور أمرا سياسيا أو موضوعا قانونيا ؟ !

أما فى الدول ذات الدساتير المرنة مثل المملكة المتحدة ، فلا وجود لهذه المشكلة ، لأن القانون اذا خالف الدستور ، فانه يعتبر قد عدله • وأما فى الدول ذات الدساتير الجامدة ، والتى لا يجوز فيها للقانون العادى أن يخالف الدستور ، فان

الاتجاه العالمى ، يجرى على إعتبار القانون الذى يخالف الدستور غير شرعى « غير دستورى » لا تلتزم المحاكم بتطبيقه، كما هو الشأن بالنسبة للائحة التى تخالف القانون أو الدستور ٠

٢ ـ وبعد تردد استقرت المحاكم القضائية فى مصر على تطبيق ذات المبدأ ، فامتنعت عن تطبيق القوانين التى ثبت لديها أنها تخالف الدستور ٠ وأراد المشرع فى ظل الثورة أن يقنن الوضع السابق ، فأقام قضاء متخصصا لرقابة دستورية القوانين واللوائح ، وذلك لأول مرة فى مصر ، بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ (أى قبل صدور دستور سنة ١٩٧١)٠ ولما كان هذا الدستور قد نص صراحة على انشاء المحكمة الدستورية العليا فى الفصل الخامس ، من الباب الخامس (المواد من ١٧٤ الى ١٧٨) وحدد اختصاصها فى المادة ١٧٥ والتى تقضى بأن « تتولى المحكمة الدستورية العليا ـ دون غيرها ـ الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك كله على الوجه المبين فى القانون ٠ ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الاجراءات التى تتبع أمامها » ٠ فقد صدر ـ اعمالا لهذا النص ـ القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ليحل محل القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الذى أنشأ المحكمة لأول مرة ٠

٣ ـ وقد نص القانون المشار اليه فى مادته الأولى عـلى أن « المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية ومقرها مدينة القاهرة » ٠

وتؤلف المحكمة من رئيس ، وعدد كاف من الأعضاء (مادة ٣) ولها هيئة مفوضين نظمت أحكامهم المواد من ٢١ الى ٢٤

٤ ـ وقد ناط المشرع بالمحكمة اختصاصات هامة ، حددها الباب الثانى من القانون (فى المواد من ٢٥ الى ٢٧) عـلى النحو التالى :

أولا ـ الرقابة على دستورية القوانين واللوائح :

وقد حددت المـادة ٢٩ من القانون حالتين يجوز فيهما رفع الدعوى الدستورية وهما :

١ ـ اذا تراءى لاحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى أثناء نظر احـدى الدعاوى عـدم دستورية نص فى قانون أو لائحة لازم للفصل فى النزاع ، أوقفت الدعـــوى وأحالت الأوراق بغير رسوم الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى المسألة الدستورية ٠ فهنا تتولى المحكمة ـ أو الهيئة ذات الاختصاص القضائى ـ من تلقـاء نفسـها تحـريك الدعوى الدستورية ٠ وقد افترض المشرع أن المحكمة أو الهيئة ذات

الاختصاص القضائى لن تلجأ الى هذا الطريق الا اذا رجح لديها شبهة عدم الدستورية •

٢ ـ اذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام احدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة ، ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدى ، أجلت نظر الدعوى ، وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا • فاذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن •

وواضح أن المشرع فى هذه الحالة الثانية يحمل مقدم الدفع مشقة رفع الدعوى بعدم الدستورية ، كما حدد له أجلا قصيرا لرفع الدعوى ، والا أسقطت المحكمة الدفع من حسابها ، ومضت فى نظر الدعوى •

وأحكام المحكمة نهائية وغير قابلة للطعن (مادة ٤٨) وملزمة لجميع سلطات الدولة • وتنشر فى الجريدة الرسمية بغير مصروفات خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ صدورها •

ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم • ومعنى ذلك

أن الأصل الذى قرره المشرع هو أن أحكام المحكمة فى هـذا المجال كاشفة وليست منشئة ، ومن ثم فلا يترتب عليها أثر رجعى ٠

على أن المشرع قد استثنى من هـذه القاعدة الحكم بعـدم دستورية نص جنائى ، ففى هذه الحالة تعتبر الأحكام التى صدرت بالادانة استنادا الى النص الذى حكم بعدم دستورية كأن لم تكن ٠ « ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النـائب العـام بالحكم فور النطق به لاجراء مقتضاه » ٠ (المـادة ٤٩)٠

ثانيا ـ الفصل فى تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى ، وذلك اذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ، ولم تتخل احداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها ٠ وتشمل هـذه الفقرة حالتى التنازع الايجـابى والسلبى فى أحـكام الاختصاص بين جهات القضاء المستقلة ٠

ثالثا ـ الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صـادر أحداهما من أية جهـة من جهـات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها ٠ وتغطى هذه الحالة التعارض الموضـوعى بين الأحـكام الصـادرة من جهات قضائية مستقلة بعضها عن بعض ٠

رابعا ــ الاختصاص بتفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ، والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور ، وذلك اذا أثارت خلافا فى التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها • ولقد سبق لنا أن استعرضنا باختصار الحالات التى أجاز فيها الدستور لرئيس الجمهورية اصدار القرارات بقوانين •

واذا كان من حق كل جهة قضائية أن تفسر النصوص التى تطبقها ، فان ثمة حالات هامة يتعين فيها توحيد التفسير اعمالا لدواعى الاستقرار • وطلب التفسير لأهميته السابقة ، قصره المشرع على جهة بعينها ، وهى وزير العدل « بناء على طلب رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية » • (مادة ٣٣) •

والتفسير الذى تنتهى اليه المحكمة الدستورية العليا « ملزم لجميع سلطات الدولة وللكافة » (مادة ٤٩) ، ويجب نشره أيضا فى الجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال خمسة عشر يوما على الأكثر شأنه فى ذلك شأن الأحكام فى الدعاوى الدستورية •

والصفة الالزامية لتفسير المحكمة الدستورية العليا مرتبطة بالنص الذى فسرته ، ويبقى ما بقى النص قائما • ولكن من

حق الجهة التى أصدرت النص أن تعدله أو تستبدل به غيره ، فيسقط تفسير المحكمة الدستورية العليا بسقوط النص المفسر٠

بجوار قانون السلطة القضائية ، وقانون مجلس الدولة ، وقانون المحكمة الدستورية العليا ، والتى شرحناها بايجاز فيما سبق ، توجد قوانين أخرى لها علاقة وثيقة بالسلطة القضائية ، يجىء على رأسها قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (المعدل) وقانون تنظيم ادارة قضايا الدولة (رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٤ المعدل) ٠ ولكن ظروف هذا البحث المبسط لا تتسع لعرض أحكامها ٠

الفصل الرابع ـ سلطة الصحافة

١ ـ منذ أن نادى الفقيه منتسكيو بمبدأ الفصل بين السلطات ، والرأى الغالب أن سلطات الدولة ثلاث على النحو السابق توضيحه ٠ ولكن العصر الحديث قد بدأ يضيف الى هذه السلطات التقليدية الثلاث ، سلطات جديدة ، تحت أسماء غير مألوفة ، وقد أخذ هذا الاتجاه سبيله الى بعض الدساتير العربية :

فمصر مثلا قد سارت ابتداء من دستور سنة ١٩٥٦ على مبدأ التنظيم السياسى الواحد ، وقد حمل هذا التنظيم فى أول الأمر تسمية « الاتحاد القومى » ثم حمل التنظيم اسما

آخر هو « الاتحاد الإشتراكى العربى » بعد واقعه الانفصال بين شطرى الجمهورية العربيه المتحدة • وقد تغيرت فلسفة التنظيم الشعبى الواحد فى المرحلتين بما لا يتسع له هذا البحث لظروفه الخاصة التى أشرنا اليه فيما سبق • ولكن يعنينا أن نوضح أن القضاء الادارى المصرى استقر فى تلك الفترة ، على اعتبار كل من الاتحاد القومي والاتحاد الاشتراكى، سلطة دستورية مستقلة بجوار السلطات الدستورية الثلاث التقليدية • وقد ظل هذا الاتجاه قائما حتى عدل الدستور سنة ١٩٨٠ ، وسمح بتعدد الأحزاب فى المادة الخامسة الجديدة والتى تقرر « يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك فى اطار المقومات والمبادىء الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور ، وينظم القانون الأحزاب السياسية » والنظم التى تقوم على تعدد الأحزاب ، لا تعتبر الحزب سلطة دستورية ، بل مجرد تنظيم شعبى أقرب الى الجمعيات • ولقد كان الدستور الجزائرى ـ قبل تعديله أخيرا ـ يعتبر التنظيم السياسى ، سلطة دستورية ، بل السلطة الدستورية الأولى ، ولكنه عدل أخيرا بما يسمح بتعدد الأحزاب كما ذكرنا فيما سبق •

٢ ـ ثم ان تعديل الدستور المصرى ، والذى وافق عليه مجلس الشعب فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٨٠ ، قد استحدث

سـلطة دستورية جـديدة ، لم يكن لمصر بها سـابق عهد ، وهي « سـلطة الصحافة » ووضـــع أســاس تنظيمها واختصاصـاتها في المواد من ٢٠٦ الى ٢١١ ٠ ثم صـــدر بتفصيل تلك الأحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ (بشأن سلطة الصحافة) وذلك فى ١٤ يوليو سنة ١٩٨٠ ليعمل به « بعد مضى ثلاثة أشهر من تاريخ نشره » ٠

ومن الناحية الفقهيـــة المجردة ، يصعب التسـليم بأن الصحافة سلطة : فالسلطة تعنى الأمر الملزم فى صورة قانون أو قرار ادارى أو حكم ٠ أما الصحافة فهى ـ كما يقولون ـ « رأى وخبر » ٠ وقد يكون لها من الناحية الواقعية سـلطة تأثير قوى فى الرأى العام ، ولكن هذا المعنى بعيد عن مدلول السلطة فى القانون الدستورى ، كما أنه ليس مقصورا على الصحافة وحدها ، بل تشـاركها فيه وسائل الاعلام الأخرى من اذاعة وتلفزيون ومسرح وكتب ٠٠٠ الخ ٠

٣ ـ وقد اشتمل القانون رقم ١٤٨ لسـنة ١٩٨٠ على خمسـة أبواب ، فصلت الأحكام الكليـة التى وردت فى الدستور ، وذلك على النحو التالى :

الباب الأول : فى سـلطة الصحافة وحقـوق الصـحفيين وواجباتهم (المواد من ١ الى ١٢) ٠

الباب الثاني : فى اصدار الصحف وملكيتها (المواد من ١٣ الى ٢١) •

الباب الثالث : فى الصحف القومية (المواد من ٢٢ الى ٣٤) •

الباب الرابع : فى المجلس الأعلى للصحافة (المواد من ٣٥ الى ٤٨) •

الباب الخامس : أحكام انتقالية (المواد من ٤٩ الى ٥٦) •

ولا تتسع ظروف هذا البحث لتناول ما تضمنته هذه المواد من تفاصيل ، ولهذا فاننا نقف عند الخطوط العريضة•

الفرع الأول ـ التعريف بسلطة الصحافة وحقوق الصحفيين وواجباتهم

عرف كل من الدستور والقانون ، الصحافة بأنها « سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها بحرية فى خدمة المجتمع ، تعبيرا عن اتجاهات الرأى العام ، واسهاما فى تكوينه وتوجيهه بمختلف وسائل التعبير ، وذلك فى اطار المقومات الأساسية للمجتمع ، والحفاظ على الحريات والحقوق والواجبات العامة ، واحترام حرمة الحياة الخاصة للمواطنين » (مادة ١)•

وحددت المادة الثانية أهداف حرية الصحافة بأنها تهيئة المناخ الحر لنمو المجتمع ، بالمعرفة المستنيرة ، والاسهام فى الترشيد للحلول الأفضل فى كل ما يتعلق بمصالح الوطن والمواطنين ٠

وتمكينا للصحفى من أداء رسالته ، نصت المادة الثالثة من القانون على مبدأ استقلال الصحفيين ، وأنه « لا سلطان عليهم فى أعمالهم لغير القانون » ٠

أما حقوق الصحفيين وواجباتهم ، فقد حددتها ايجابا وسلبا المواد من ٤ الى ١٢ من القانون بما لا يخرج عن المألوف فى هذا الخصوص : من التزام الصحفى بأمن الوطن ، والمقومات الأساسية للمجتمع ، وامتناعه عما يضعه موضع الريبة ، وعدم التعرض لاستقلال القضاء ، كما ذكرت العقوبات التى توقع على الصحفى الذى يخالف المحظورات الواردة فى القانون ، والضمانات المكفولة له عند محاكمته جنائيا ٠

الفرع الثانى - تنظيم اصدار الصحف وملكيتها

والجديد فيها ما ورد فى المادة ١٢ من القانون والتى تؤكد : « حرية اصدار الصحف للأحزاب السياسية ، والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة مكفولة طبقا

للقانون » • وواضح من هذا النص أن اصدار الصحف مقصور على الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة ، دون الأشخاص الطبيعيين • وقد حظرت المادة ١٨ من القانون على فئات معينة من المواطنين الاشتراك فى اصدار الصحف أو ملكيتها بأية صورة من الصور • وتشمل هذه الفئات :

(أ) الممنوعين من مزاولة الحقوق السياسية •

(ب) الممنوعين من تشكيل الأحزاب السياسية أو الاشتراك فيها •

(ج) الذين ينادون بمبادىء تنطوى على انكار الشرائع السماوية •

(د) المحكوم عليهم من محكمة القيم •

أما اجراءات اصدار الصحف فقد أوضحتها المواد من ١٤ الى ١٧ من القانون • واذا كانت ملكية الصحف مقصورة على الأحزاب السياسية ، والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة، فانه يشترط فى الصحف التى تصدرها الأشخاص الاعتبارية الخاصة ـ فيما عدا الأحزاب السياسية والنقابات والاتحادات ـ أن يتخذ شكلا تعاونيا أو شركات مساهمة « على أن تكون جميع الأسهم فى الحالتين اسمية ، ومملوكة للمصريين وحدهم ، وألا يقل رأس مال الشركة المدفوع عن

مائتين وخمسين ألف جنيه اذا كانت يومية ، ومائة ألف جنيه اذا كانت أسبوعية ، يودع بالكامل قبل اصدار الصحيفة فى أحد البنوك المصرية ••• ولا يجوز أن تزيد ملكية الشخص وأفراد أسرته فى رأس مال الشركة عن مبلغ خمسمائة جنيه• ويقصد بالأسرة الزوج والزوجة والأولاد القصر » (المادة ١٩)•

وأوجب المشرع أن يكون لكل صحيفة رئيس تحرير مسئول ، يشرف اشرافا فعليا على قسم معين من أقسامها • ويجب أن يكون الجميع أعضاء مقيدين بجدول المشتغلين بنقابة الصحفيين • (مادة ٢١) •

الفرع الثالث : الصحف القومية

أولى المشروع عناية خاصة للصحف القومية ، وقد حددتها المادة ٢٢ من القانون بقولها « يقصد بالصحف القومية فى تطبيق أحكام هذا القانون ، الصحف التى تصدر حاليا أو مستقبلا عن المؤسسات الصحفية التى كان يملكها الاتحاد الاشتراكى العربى أو يسهم فيها ، وكذلك وكالة أنباء الشرق الأوسط ، والشركة القومية للتوزيع ، ومجلة أكتوبر ، والصحف التى تصدرها المؤسسات الصحفية التى ينشئها مجلس الشورى • وتعتبر المؤسسات الصحفية القومية ، والصحف القومية مملوكة ملكية خاصة للدولة ، ويمارس

حقوق الملكية عليها مجلس الشورى » • ومجلس الشورى ـ كما رأينا ـ هو من مستحدثات التعديل الدستورى الصادر فى سنة ١٩٨٠ ، ويعتبر هذا الاختصاص من أبرز الأسباب التى أدت الى انشاء هذا المجلس • وقد نظمت المواد من ٢٣ الى ٢٨ العلاقة بين المؤسسة الصحفية القومية وبين العاملين بها ، ومشاركتهم فى الأرباح ، وسن التقاعد بالنسبة الى العاملين ، وهو ستون عاما كقاعدة عامة •

الفرع الرابع : الجمعية العمومية ومجلس الادارة والتحرير

أولا ـ الجمعية العمومية للمؤسسة الصحفية : وتشكل من ٣٥ عضوا على النحو التالى :

١٥ عضوا يمثلون الصحفيين والاداريين والعمال بالمؤسسة ، يتم انتخابهم بالاقتراع السرى المباشر •

٢٠ عضوا يختارهم مجلس الشورى ممن يستوفون الشروط على أن يكون من بينهم أربعة على الأقل من ذات المؤسسة الصحفية • وتجرى الانتخابات ، كما يتم الاختيار ، كل أربع سنوات (المادة ٢٩) •

وتختص الجمعية العمومية باقرار الموازنة والحساب الختامى ، وتعيين واعتماد مراقبى الحسابات ، واقرار السياسة الاقتصادية والمالية للمؤسسة ، والنظر فى المشروعات الجديدة أو تصفية مشروعات قائمة ، واقرار اللوائح الخاصة بالأجور ، والنظر فيما يعرضه عليها مجلس الادارة من أمور ، واقتراح حل مجلس الادارة فى حالة اخلاله بواجباته ، على أن يصدر قرار الحل من المجلس الأعلى للصحافة (مادة ٣٠) ٠

ثانيا ـ مجلس الادارة : ويشكل هذا المجلس من خمسة عشر عضوا على النحو التالى :

- رئيس مجلس الادارة ويختاره مجلس الشورى ٠
- ستة من العاملين بالمؤسسة يتم انتخابهم بالاقتراع السرى المباشر ، على أن يكون منهم اثنان من الصحفيين، واثنان من الاداريين ، واثنان من العمال ، على أن تنتخب كل فئة ممثلها ٠
- ثمانية أعضاء يختارهم مجلس الشورى ، على أن يكون من بينهم أربعة أعضاء على الأقل من ذات المؤسسة الصحفية ٠ وقد جرى التقليد على أن يعرض على مجلس الشورى قائمة بالأسماء الأربعة ، على أن يقبلها كما هى أو يرفضها دون تعديل ٠

ومدة عضوية مجلس الادارة أربع سنوات قابلة للتجديد ، ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الادارة فى أكثر من مؤسسة صحفية (مادة ٣١) •

ثالثا ـ مجلس التحرير : ويشكل من خمسة أعضاء على الأقل ، ويرأسه رئيس التحرير الذى يختاره مجلس الشورى • ويختار مجلس الادارة الأربعة الباقين ، ويكون من بينهم من يلى رئيس التحرير فى مسئولية العمل الصحفى • ومدة عضوية مجلس التحرير ثلاث سنوات قابلة للتجديد • (مادة ٣٢) •

ويضع مجلس التحرير السياسة العامة للتحرير ، ويتابع تنفيذها وذلك فى اطار السياسة العامة التى يضعها مجلس ادارة المؤسسة ويكون تنفيذ تلك السياسة من اختصاص رئيس التحرير ومعاونيه (مادة ٣٤) •

الفرع الخامس ـ المجلس الأعلى للصحافة

ويعتبر هذا المجلس ـ طبقا للمادة ٣٥ من القانون ـ هيئة مستقلة ، قائمة بذاتها ، مقرها مدينة القاهرة ، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية ، وتقوم على شئون الصحافة بما يحقق حريتها واستقلالها ، وقيامها بممارسة سلطاتها فى اطار

المقومات الأساسية للمجتمع ، وبما يكفل الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وبما يؤكد فعاليتها فى ضمان حق المواطنين فى المعرفة والاتصال بالخبر الصحيح ٠

ويصدر بتشكيل المجلس الأعلى للصحافة قرار من رئيس الجمهورية على النحو التالى :

١ ـ رئيس مجلس الشورى وتكون له الرياسة ٠

٢ ـ رؤساء مجالس ادارات المؤسسات الصحفية القومية٠

٣ ـ رؤساء تحرير الصحف القومية على أن تمثل كل مؤسسة فى حالة تعددهم بواحد من بينهم تختاره ادارة المؤسسة ٠

٤ ـ رؤساء تحرير الصحف الحزبية التى تصدر وفقا لقانون الأحزاب ٠ فان تعددت صحف الحزب الواحد يختار الحزب رئيس التحرير الذى يمثلها ٠

٥ ـ نقيب الصحفيين ٠

٦ ـ رئيس تحرير الهيئة العامة للاستعلامات ٠

٧ ـ رئيس مجلس ادارة وكالة أبناء الشرق الأوسط ٠

٨ ـ رئيس مجلس أمناء اتحاد الاذاعة والتلفزيون ٠

٩ ـ رئيس نقابة العاملين بالصحافة والطباعة والنشر .

١٠ ـ رئيس مجلس ادارة الشركة القومية للتوزيع أو أحد خبراء التوزيع الصحفى .

١١ ـ رئيس اتحاد الكتاب .

١٢ ـ عدد من الشخصيات العامة المهتمة بشئون الصحافة يختارهم مجلس الشورى ، على ألا يزيد عددهم عن الأعضاء المذكورين فى الفقرات السابقة .

١٣ ـ اثنان من المشتغلين بالقانون يختارهم مجلس الشورى .

ومدة عضوية المجلس الأعلى للصحافة أربع سنوات قابلة للتجديد (المادتان ٣٦ و٣٧) .

اختصاصات المجلس الأعلى للصحافة :

أجملتها المادة ٤٤ من القانون على النحو التالى :

١ ـ إبداء الرأى فى مشروعات القوانين التى تنظم شئون الصحافة .

٢ ـ اتخاذ كل ما من شأنه دعم الصحافة المصرية وتنميتها وتطويرها بما يساير التقدم العلمى الحديث فى مجالات

الصحافة ، ومدها اقليميا الى أوسع رقعة • وله فى سبيل ذلك انشاء صندوق لدعم الصحف • ويصدر المجلس اللائحة المنظمة للصندوق •

٣ ـ حماية العمل الصحفى وكفالة حقوق الصحفيين وضمان أدائهم لواجباتهم طبقا للقانون •

٤ ـ اقرار ميثاق الشرف الصحفى والقواعد الكفيلة بضمان احترامه وتنفيذه •

٥ ـ ضمان حد أدنى مناسب لأجور الصحفيين والعاملين بالمؤسسات الصحفية •

٦ ـ جميع الاختصاصات التى كانت مخولة فى شأن الصحافة للاتحاد الاشتراكى العربى وتنظيماته ، والوزير القائم على شئون الاعلام والمنصوص عليها فى القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ بانشاء نقابة الصحفيين •

٧ ـ الاذن للصحفى الذى يرغب فى العمل بصحيفة أو وكالة صحفية أو احدى وسائل الاعلام غير المصرية داخل جمهورية مصر العربية أو فى الخارج أو مباشرة أى نشاط فيها، سواء كان هذا العمل بصفة مستمرة أو منقطعة ، وذلك بعد حصوله على موافقة الجهة التى يعمل بها •

٨ ـ اتخاذ كل ما من شـأنه توفير مستلزمات اصـدار الصحف ، وتذليل جميع العقبات التى تواجه دور الصحف •

٩ ـ تحديد حصص الورق لدور الصحف وتحديد أسـعار الصحف والمجلات وتحـديد أسـعار مسـاحات الاعلانات الحكومية والقطاع العام بما لا يخل بحق القارىء فى المساحة التحريرية وفقا للعرف الدولى •

١٠ ـ التنسيق بين الصحف والمجلات الاقتصادية والادارية المقررة فى هذا القانون ، وقانون نقابة الصـحفيين أو فيمـا يمس حرية الصحافة واستقلالها ، وفى الشـكاوى المتضمنة مساسا بحقوق الأفراد أو كراماتهم واتخـاذ القرار المناسب فى ذلك كله •

ويضاف الى هـذه الاختصاصات العشرة ، الاختصاصات التى وردت متفرقة بين ثنايا القـانون • ولمـا كان المجلس الأعلى للصحافة يتمتع بالشخصية الاعتبارية وفقا للمادة ٣٥ من القـانون ، فان المشرع قـد نص على أن رئيس مجلس الشورى ـ الذى يرأس المجلس بحكم منصبه كما رأينا ـ هو الذى يمثله لدى الجهات القضائية والادارية وغيرهـا من الجهات ، وفى مواجهة الغير • ويشرف بوجه عام على حسـن سـير أعماله ، وهو الذى يرأس هيئـة المكتب • ولرئيس المجلس أن يفوض أحـد الوكيلين أو كليهمـا فى بعض

اختصاصاته ، وله أن ينيب أحد الوكيلين لرياســة بعض جلســات المجلس • واذا غاب الرئيس أو قام مانع لديه ، تولى أحــد الوكيلين بالتناوب رئاسة المجلس (مادة ٤٠) •

ويجتمع المجلس اجتماعا عاديا مرة كل شهرين على الأقل• ويجوز دعوته لاجتماع طارئ بناء على طلب رئيسه أو ثلث أعضائه على الأقل • كمــا يجتمع المجلس أيضا فى الموعــد الذى يحــدده رئيســه بنــاء على طلب أمانة المجلس للنظر فيما يقدم اليــه من اخطارات اصدار الصحف ، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ تقدمها (مادة ٤١) •

وقد خولت المــادة ٤٢ من القــانون لرئيس الجمهــورية الحق فى دعوة المجلس الأعلى للصحافة لاجتمــاع غير عادى وفى هذه الحالة تكون رئاســة الاجتماع لرئيس الجمهــورية بطبيعة الحــال •

اختصاص تأديبى للمجلس الأعلى للصحافة :

خولت هذا الاختصاص للمجلس المــادة ٤٦ ، والتى تقرر أنه للمجلس فى حالة مخالفة الصحفى للواجبات المنصــوص عليها فى القانون رقم ١٤٨ لســنة ١٩٨٠ أو قانون نقابة الصحفيين ، أو ميثاق الشرف الصحفى أن يشــكل لجنــة تحقيق ، تتكون من ثلاثة من أعضائه من بينهم أحد الصحفيين،

والعضوين القانونيين وتكون رئاسة اللجنة لأقدم العضوين القانونيين • ويتعين على لجنة التحقيق أن تخطر مجلس النقابة أو مجلس النقابة الفرعية قبل الشروع فى التحقيق مع الصحفى بوقت مناسب • ولهما أن ينيبا أحد أعضائهما لحضور التحقيق • وفى حالة توافر الأدلة الكافية على ثبوت الواقعة المنسوبة للصحفي ، يكون لرئيس لجنة التحقيق تحريك الدعوى التأديبية أمام الهيئة المنصوص عليها فى المادة ٨١ من القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٠ فى شأن نقابة الصحفيين • ويتولى رئيس لجنة التحقيق توجيه الاتهام أمام الهيئة التأديبية • ولرئيس تلك اللجنة ، وللصحفى ، الحق فى الطعن فى قرار هيئة التأديب أمام الهيئة الاستئنافية المنصوص عليها فى المادة ٨٢ من القانون سالف الذكر •

احكام انتقالية :

لما كان القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ قد حرم صحافة الأفراد ، ولما كان ثمة بعض الصحف مملوكة للأفراد عند صدوره ، فان المادة ٤٩ من القانون ـ والتى وردت فى باب الأحكام الانتقالية ـ قد نصت صراحة على أن تظل تلك

الصحف مملوكة ملكية خاصة لأصحابها ، وتستمر فى مباشرة نشاطها حتى وفاتهم » كما خولت المادة ٥٠ لجهة الادارة الحق فى الغاء تراخيص الصحف التى لم تصدر بصفة منتظمة خلال ثلاثة أشهر سابقة على صدور القانون . كما ،مر المشرع بوقف صدور الصحف التى لم يرخص باصدارها (مادة ٥١) .

الباب الثانى

النظام النيابى والأحزاب السياسية

لقد ارتبط النظام النيابى ـ أيا كانت صورته ـ بالنظام الحزبى حتى قيل بحق ، ان النظام اليتابى لا يمكن تطبيقه بغير أحزاب سياسية ، وشبه بعض الفقهاء الأحزاب السياسية بالبخار الذى يحرك آلة الحكم • فالمفروض أن الناخب لا يذهب الى صناديق الانتخاب لاختيار عضو البرلمان لصفات شخصية ، ولكن لمعتقدات سياسية معينة ، يلتزم المرشح بتنفيذها لو قدر له النجاح •

ولما كانت السياسة تعنى الشعب فى مجموعه ، فانها لم تعد عملا فرديا ، يصوره كل مرشح من وجهة نظره الخاصة ، وانما غدت السياسة عملا جماعيا ، تؤمن به ، وتدافع عنه جماعات منظمة ، هى الأحزاب السياسية : فهذه الأحزاب هى التى تعلن فلسفات معينة ، وتشرحها للجماهير بوسائلها الخاصة ، وتجمع الناخبين من حولها تمهيدا للظفر بأصواتها • فاذا ما قدر لها ذلك ، كان فى وسعها تنفيذ فلسفتها أو برامجها تشريعيا وتنفيذيا •

ويقصد بالحزب ، بصفة اجمالية ، جماعة متحدة من الأفراد ، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسى معين • ويشتمل هذا البرنامج عادة على أغراض إجتماعية واقتصادية ، وقد يكون برنامجا مفصلا ، وقد يكتفى فيه بوضع الخطوط العامة •

والأحزاب السياسية بهذا المعنى ظاهرة حديثة ، لأن النظام النيابى ـ الذى تعتبر الأحزاب السياسية ربيبته ـ هو نظام حديث • وفيما يلى نعرض أولا لمدى ضرورة الأحزاب للنظام النيابى ، ثم لأنواع الأحزاب ، وأخيرا لتجربة الأحزاب فى مصر •

الفصل الأول ـ مدى ضرورة الأحزاب للنظام النيابى

اذا كان ثمة اجماع على حاجة النظام النيابى الى تنظيمات شعبية سياسية ، فان نظام الأحزاب قد تعرض لانتقادات مريرة من أول الأمر ، فكان له خصوم أشداء ، كما كان له مدافعون متحمسون • وبدون دخول فى تفاصيل لا يتسع لها هذا المؤلف لظروفه الخاصة ، فانه من الممكن أن نلخص وجهة نظر الفريقين فيما يلى :

الفرع الأول ـ أهم الانتقادات التى وجهت الى نظام الأحـــزاب

يمكن اجمال أهم هذه الانتقادات فيما يلى :

أولا ـ الأحزاب السياسية تزيد عوامل الانشقاق والاضطراب فى الدولة ، فتقسم الأمة شيعا ، يعمل كل منها على أن يهاجم الآخــر لاضعافه ، فتكثر الاضطرابات ، ويحل النـــزاع والشقاق محل السلام الاجتماعى • ويتضح صدق هذا النقد فى الدول حديثـة العهـد بالديمقراطية ، والتى لـم تألف معارضة الفكرة بالفكرة ، والمناقشة والاقناع بالمنطق السليم • بقصد الوصول الى الحقيقة ، اذ أحيانا ما يلجأ فريق معين الى قوة السـلاح لعرض وجهة نظره عـلى الفريق الآخر ، فتراق الدماء ، كما هو مشاهد بكثرة فى دول أمريكا اللاتينية وبعض الدول العربية •

وهذا النقد لا يقف عند نظام الأحـزاب ، بـل يتعـداه الى النظام الديمقراطى فى ذاته ، وهو نظام يقوم أساسا عــلى تعارض الأفكار وتمحيصها ، ومقارعة الحجة بالحجة بقصــد الوصـــول الى الحقيقة التى هى بنت الخـلاف كما يقولون ، فليس العيب فى أن تختلف الآراء ووجهات النظر بصـــدد أمر معـين ، فذلك من دلالات الصـحة بلغـة العصر ، ولكن

العيب ــ كل العيب ــ أن يلجأ فريق الى العنف أو الى وسائل غير ديمقراطية لفرض وجهة نظره ٠

ثانياً ــ الأحزاب السياسية تشتت قوى الدولة : فبدلا من أن تتجه جميع قوى الدولة نحو هدف معين وموحد ، اذ بهـا تنقسم الى قوى مؤيدة وأخرى معارضة ، يعمل كل منها عـلى اضعاف الأخـرى ، وفي هـذا تبديد لجهود الدولة ٠ وهـذه الحجة لها وزنها الكبير في الدول النامية التي تخلصت لتوها من الاستعمار ، والتي تعمل جاهدة على أن تسير بخطى مضاعفة لتدارك هوة التخلف الضخمة التي تفصل بين الدول المتخلفة ، والدول التي سبقتها على مدارج التقدم ، لاسيما وأن تفاوت الظروف الاقتصادية والعلمية السائدة في العالم من شـأنها أن تزيد في مسافة التخلف ، لا أن تقلل منها ٠ ولهذا فـان معظم الدول النامية ــ لاسيما في أفريقيا ــ قد رفضت غداة استقلالها نظام تعدد الأحزاب ، ومالت الى التنظيم الشعبي الواحد ، سواء أفرغ في صورة حزب ــ كما هو الشأن في الجزائر ــ أو لم يتخذ صورة الحـزب كما كان الشـأن في جمهورية مصر العربية وكما سنرى تفصيلا فيما بعد ٠

ولكن هذا الحل ــ اذا كان من شأنه أن يتلافى العيب المشار اليه ــ فانه يضع الشعوب أمـام مشكلة خطيرة ، هي مشكلة « المعارضة » و « كشف الأخطـاء » في الوقت المناسب ٠

فالنظام الديمقراطي يقوم على أساس العمل على كشف الأخطاء ومعالجتها في وقت مبكر ، حتى لا تستفحل نتائجها • وتلك هي مهمة أحزاب المعارضة في الدول القائمة على نظام تعدد الأحزاب • ولهذا فان التقاليد المستقرة في هذه الدول ، الا ينفرد الحزب الحاكم على الحسم في الأمور الكبرى ، بل يجرى على التفاهم بين الحكومة والمعارضة . وكثيرا ما ينتهي الأمر الى تصالح بين الطرفين لمواجهة كافة الاعتبارات • أما الدول ذات التنظيم السياسي الواحد ، أيا كان اسمه ، والتي لا تعرف نظام المعارضة ، فانها تستعيض عن نظام المعارضة ، بأسلوب آخر هو أسلوب النقد والنقد الذاتي • ولكن التطبيق العملي لهذا النظام قد أثبت فشله •

ثالثا – الحزبية تتجه الى صب الحياة السياسية في قالب آلى ، وتجعل الأنظمة الديمقراطية أنظمة جوفاء : ذلك أن الأحزاب تميل الى ترويض أعضائها على الخضوع لآراء الحزب ، حتى ولو لم يقتنعوا بها • وهكذا تنعدم حرية النائب ، فيذهب الى البرلمان وهو يعلم سلفا في أى جانب سيكون صوته ، وتصبح المناقشات الدائرة تحت قبة البرلمان ، خطبا منبرية ، ومبارزة كلامية لا طائل من ورائها ، لأنها لن تغير من مصير التصويت ، فقد اتفق على هذا المصير مقدما وكما ذكرنا • ولقد صور أحد أعضاء مجلس العموم البريطاني هذا الوضع في أسلوب ساخر – ولكنه معبر – حيث يقول : « لقد سمعت في

مجلس العموم كثيرا من الخطب التى غيرت رأيى ، ولكننى لم أسمع خطبة واحدة غيرت صوتى ! ! » ٠

وعلى هذا الأساس تصبح السلطة الحقيقية مركزة بين الهيئات الرئاسية لكل حزب ، فهى التى تحدد موقفه من مشاكل الدولة ، ثم تحدد لممثلى الحزب فى البرلمان خطة يسيرون عليها ، بحيث لا يحيد عنها الا من اعتزم الاستقالة من حزبه ٠ وهكذا يصبح النائب ممثلا لحزبه لا للشعب أجمعه ، وتغدو المبادىء التى تحدثنا عنها فيما سبق ، وأبرزها مبدأ فصل السلطات ، مجرد أوضاع شكلية ٠ وهذا النقد بالذات هو أبرز ما يلح عليه أعداء الأحزاب ٠

والحقيقة أن هذا النقد من أخطر الانتقادات الموجهة الى نظام الأحزاب ، لاسيما الأحزاب ذات المبادىء ، والتى تربط كل صغيرة وكبيرة بفلسفة الحزب ، فتحول النائب الى مجرد « بوق » لتفسير تصرفات الحكومة التى ينتمى اليها بالحق أو بالباطل ٠

ويمكن تفادى هذا النقد الى حد كبير باعطاء النواب بعض الحرية الا فيما يتصل بالمبادىء الرئيسية التى تمس الفلسفة التى يقوم عليها الحزب الذى ينتمى اليه النائب ٠ فهنا يحق للحزب أن يطلب من ممثليه قدرا من الطاعة ــ أو الالتزام

بلغة العصر ـ لأن النائب لم ينتخب لشخصه فحسب ، ولكن لأنه ينتمى الى حزب معين ، له من مبادئه وفلسفته ما يميزه عن غيره لاسيما اذا كان الحزب ذا مبادىء •

الفرع الثانى ـ أهم مبررات الأحزاب السياسية

فى مواجهة الانتقادات السابقة نجد أن أنصار الأحزاب يبرزون أهم مبرراتها فيما يلى :

أولا ـ الأحزاب هى مدارس الشعوب : ذلك أنها تعمل بوسائلها على توضيح مشاكل الشعوب ، وبسط أسبابها ، واقتراح وسائل حلها • ومن كل هذا تتكون لدى الأفراد ثقافة سياسية تمكنهم من المشاركة فى الأمور العامة ، والحكم عليها حكما أقرب الى الصحة • ولا شك أن تلك المهمة تغدو شاقة ، بل وشبه مستحيلة بغير التنظيمات الشعبية السياسية ، وأشهرها الأحزاب • ولا تقتصر مهمة الأحزاب على أنها مدارس للشعب فى عامته ، بل انها تساعد كذلك على تكوين نخبة ممتازة يعهد اليها بالحكم اذا ما ظفر الحزب بالأغلبية • وهكذا نتلافى ذلك النقد الذى وجه الى الديمقراطية بصفة عامة من أنها لا تعهد بالحكم لمن تخصص فيه ، بل أصبح من الممكن الآن ـ الى حد كبير ـ معرفة تشكيل الوزارة متى عرف الحزب المنتصر ، وذلك وفقا للتقليد المستقر فى الدول العريقة فى النظام الديمقراطى من أن الحزب المهزوم يشكل

ما يطلق عليه « حكومة الظل » ، بحيث تكون هـذه الحكومة معدة سلفا لتسلم زمام الحكم اذا ما فاز الحـزب المعارض فى الانتخابات •

ثانيا ــ الأحزاب السياسية همزة الوصـل بين الحاكمين والمحكومين : فالديمقراطية النيابية ــ وهى الصورة الغـالبة للحكم فى معظم دول العالم كما أوضحنا فيما سـبق ــ تقوم أساسا على أن يعهد الشعب الى نواب يمثلونه بمهمة الحكم ، بحيث لا يكون له عليهم من سلطان الا عند اعادة انتخابهم • وهنا تظهر فائدة الأحزاب السياسية : ففى رحابها يلتقى الشعب بنوابه ، وتتاح له الفرصة لمناقشة المسائل العامة ، ويكون فى استطاعة الأفراد التأثير فى النواب عن طريق الحزب الذى ينتمون اليه • وهكذا توجـد صـلة دائمة بين فريقى الشعب ، يمـكن الاستفادة منهـا لتحقيق ما فيـه صـالح الدولة •

وهذه الميزة تواجه إلى حد كبير مبدأ الالتزام الحـزبى داخل المجالس النيابية والذى أشرنا اليه فيما سـبق : فاذا كان الأعضاء ملتزمين بمساندة حكومة الحزب داخل البرلمان ، فان لهم كامل الحـرية للمناقشة والنقد أثنـاء الاجتماعات الحزبية ، والتى تتم فى سرية غالبا ، وبصورة منتظمة •

ثالثا ـ الأحزاب السياسية عنصر من عناصر الاستقرار في الحياة السياسية فى الدولة فالأفراد يذهبون ، والحكومات فى الدول الديمقراطية الحديثة قصيرة العمر ، وكثير من المشروعات والأهداف الاجتماعية تحتاج الى زمن طويل كى تخرج الى حيز التنفيذ ، ولا يكفى فيها جهد فرد واحد ، بل يتطلب انجازها تضافر جهود أفراد كثيرين متضامنين يعملون باستمرار واصرار لتحقيق ذلك الهدف • وهذا فى الحقيقة أهم أسباب وجود الأحزاب السياسية والتنظيمات الشعبية ، لأن هذه التنظيمات الدائمة ، المكونة من أفراد عديدين ، هى التى تعمل باستمرار وبلا كلل ، وبطرق شرعية ، لتحقيق أهداف يعجز عن تحقيقها جهود فرد أو أفراد قلائل • فاذا وصل الحزب ـ أو التنظيم الشعبى ـ الى مقاعد الحكم ، لم يتحمل المسئولية فرد بعينه ، وانما تحملها الحزب فى مجموعه •

الخلاصة :

ان الذى ينظر بامعان فى الحجج المؤيدة والمعارضة لنظام الأحزاب ، يجد أن كلا منها ينطوى على قدر من الصحة • ولكن معظم دول العالم ـ التى تمارس الحكم النيابى ـ شرقية كانت أم غربية ـ تأخذ بالنظام الحزبى • فلقد أصبح هذا النظام ملازما لفكرة الديمقراطية النيابية • وهذا فى حد ذاته ـ على الأقل من الناحية العملية ـ يعتبر اعترافا بأن

التنظيمات الشعبية ، رغم ما ينسب اليها من عيوب ، ضرورة لسير المؤسسات النيابية • ولكن نجاح النظام الحزبي يتطلب وعيا مرتفعاً من جانب أفراد الشعب ، وايمانا كاملا بالنظام الديمقراطي من جانب الحكومات بحيث يحاط صوت الانتخاب بالقداسة ، ولا يجول بخاطر أحد أن يزور ارادة الناخبين • وضمان ذلك كله يكمن في استعداد الشعب للتضحية في سبيل الدفاع عن ارادته ، وفي اصراره على التنكيل بكل من يحاول تشويه هذه الارادة •

الفصل الثاني ـ أنواع الأحـزاب

اذا كانت الأحزاب ضرورة لحسن سير النظام النيابي على الوجه السابق توضيحه ، فان الدول النيابية لم تطبق نظام الأحزاب بصورة واحدة ، بل تعددت النظم الحزبية على النحو التـالي :

الفرع الأول ـ نظام الأحزاب المتعددة

وفي هذا النظام تتعدد الأحزاب ، ويزيد عددها أو ينقص بحسب الأحوال • وهذا هو النظام التقليدي الذي تأخـذ به الـدول التي تطبـق الديمقراطية السياسية أو التقليدية • وحجة هذه الدول أنه مادام الحكم للشعب ، فان لكل جماعة منه أن تعتنق ما تشاء من آراء ، وان تدافع بالطرق القانونية

عن معتقداتها ، وأن تحاول أن تكسب الأنصار ، وأن تصل الى مقاعد الحكم ٠

ولقد لوحظ أن أخذ الدولة بنظام التمثيل النسبى فى الانتخابات ، من شأنه أن يزيد من عدد الأحزاب السياسية ، لأن هذا النظام يقتضى أن تنال الأقليات عددا من المقاعد فى البرلمان يتناسب مع ما نالته قوائمها من أصوات ٠ وكل تنظيم شعبى ، على قدر من الأهمية ، لابد وأن يكسب بعض الأنصار ٠ ولهذا فان الدول التى طبقت نظام التمثيل النسبى فى الانتخابات ، قد زادت فيها الأحزاب السياسية بشكل ملحوظ ، سواء عن طريق إنشاء أحزاب جديدة أو عن طريق انقسام الأحزاب القائمة ٠

ويتسم النظام النيابى فى الدول التى تسود فيها ظاهرة تعدد الأحزاب بطابعين واضحين :

الأول ـ ظاهرة ضعف الحكومات وقصر عمرها : ذلك أن تعدد الأحزاب يتعذر معه ان يظفر أيها بالأغلبية فى البرلمان ٠ وبالتالى لا يمكن لأى حزب منها أن يشكل الحكومة بمفرده ٠ ومن ثم تكون الوزارات عادة وزارات ائتلافية ، تشكل الوزارة فيها من عدة أحزاب متقاربة فى المبادىء ، فتشكل الوزارة من أحزاب الوسط أو من الأحزاب ذات الاتجاهات اليسارية

أو اليمينية أو أن ينضم الوسط الى اليمين أو اليسار بحسب الاتجاه مما تطالعنا به الصحف عند تشكيل الوزارات فى دول أوربا التى تأخـذ بالتمثيل النسبى فى الانتخـابات ، وتتفق هذه الوزارات عند تشكيلها على برنامج معين لتنفيذه ، يعرض على البرلمـان عادة لاقراره ، وتظل الوزارة فى الحكم طالمـا ساندتها الأغلبية البرلمـانية التى عادة ما تكون هشة • ومن ثم فان الملاحظ أن هذه الحكومات تكون غالبا قصيرة العمر ، لعدم الانسجام بين أعضائها • كما أنها حكومات ضـعيفة ، بعكس الحكومات الحزبية المتجانسة القوية ، التى تستند الى أغلبية برلمـانية مستقرة تؤيدها ، وحيث نجد رئيس الحكومة عادة هو زعيم الأغلبية البرلمـانية • وبهذا يكون الانسـجام متحققا بين البرلمـان والسلطة التنفيذية • ولقد تجـلى عيب تعدد الأحزاب بصورة واضحة فى فرنسا فى ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعـة ، حيث لم تكن الوزارة تمكث فى الحـكم الا شهورا معـدودة ، ولم تكن تستطيع أن تتخـذ قرارا هاما الا بعد مشاورات معقدة ومملة فى كثير من الأحيان • ولهـذا صمم الجنرال ديجول على مقاطعة الحكم حتى يعـدل الدستور ونظام الانتخاب ، ونجح فعلا فى اسقاط الجمهورية الرابعـة واقامة الجمهورية الخامسة التى ارتبطت باسمه ، والتى نجحت فى توفير الاستقرار الوزارى لفرنسا بعد سنوات طويلة من عدم الاستقرار والاضطراب •

وما تزال ظاهرة عدم الاستقرار الوزارى نتيجة للتفتت الحزبى ملموسة فى ايطاليا التى لا تكاد تخرج فيها الوزارة من أزمة حتى تدخل فى أزمة جديدة ·

والطابع الثانى : هو ميل الأحزاب فى هذا النظام لأن تصبح أحزابا جامدة · ويقصد بالأحزاب الجامدة تلك التى تفرض على أعضائها درجة شديدة من الطاعة والالتزام ، فيخضع النائب فى ممارسة عمله ، لا لاقتناعه الشخصى وضميره ، بل لما يصدره الحزب من توجيهات · ومن ثم فان العمل البرلمانى – فى هذا النظام – ينتقل عملا الى اللجان العليا للأحزاب ، وهى هيئات غير مسئولة · كما أن عملها يتسم بالسرية ، ولا يطلع عليه الجمهور كما ذكرنا فيما سبق · ولا يقتصر هذا الخضوع على النواب ، بل انه يمتد الى الوزراء أنفسهم · فاذا ما ولى أحدهم الحكم ، فانه يلتزم مقدما بتنفيذ ارادة الحزب الذى رشحه لشغل المنصب · ومن ثم فانه يسارع الى ملء المناصب الرئيسية فى وزارته من أنصار هذا الحزب ومؤيديه ، مما أدى الى تنازع الأحزاب على الوزارات الرئيسية · وكثيرا ما يؤدى ذلك الى تعطيل تشكيل الوزارات مددا طويلة ، وكان له أسوأ الأثر فى بعض الدول مثل فرنسا فى ظل الجمهورية الثالثة والرابعة وايطاليا ، وكما شهدته مصر فى أواخر حياة دستور سنة ١٩٢٣ · ويعنينا هنا أن نوضح أن مبدأ فصل السلطات قد ارتبط تطبيقه عملا بنظام

تعدد الأحزاب ، لأن هذا التعدد يؤدى الى نتائج هامة على صعيد المبادىء ، ومن حيث التطبيق العملى : فمن حيث المبادىء لا تعتبر الأحزاب السياسية سلطة دستورية ، بل ان السلطات الدستورية هى السلطات الثلاث التقليدية ٠

ومن حيث التطبيق العملى ، نجد أن السلطة تميل الى جانب البرلمان فى نظام تعدد الأحزاب ، وتصبح الحكومات « ألعوبة فى يد أحزاب الأقلية التى تملك أن تنضم الى أحد الفريقين ــ الحاكم أو المعارض ــ فترجح كفته ، مما يهدر القيم المتعارف عليها ، ويضفى على عدد قليل من النواب أهمية عملية ليسوا أهلا لها ، وقد تجلى ذلك بصورة واضحة فى الانتخابات الاسرائيلية وحيث يطبق التمثيل النسبى ، فان أحزاب الأقلية هى التى تسيطر على سياسة الدولة فى معظم الحالات ٠

الفرع الثانى ــ نظام الحزبين

وهو فى الحقيقة نوع من تعدد الأحزاب ، ولكنه من حيث التطبيق العملى ينتهى الى بلورة القوى السياسية حول حزبين كبيرين فى وسع أحدهما باستمرار أن يحصل على الأغلبية البرلمانية ، وأن يشكل الوزارة بمفرده ٠

وقد نشأ هذا النظام فى الدول الأنجلوسكسونية ــ وعلى رأسها انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ــ لظروف خاصة

فى هذه الدول • ويربط الفقهاء عادة بين هذا النظام ، ونظام الأغلبية النسبية فى الانتخابات ، أى نظـام الانتخاب الذى يؤدى الى أن يظفر بمقعد البرلمـان المرشح الذى يحصل على أكثر الأصـوات أيا كانت نسبتها الى مجموع أصوات الناخبين الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة • فهذا النظام ـ القـائم على دور انتخاب واحد ـ سوف يرغم الاتجاهات المتقارية على التكتل من أول الأمر ، حتى تتأكد من فوزها بالمقعد • وهكذا فان هذا النظام لا يسمح لأحزاب الأقلية بأن تحاول أن تتميز بذاتيها ، وتتقدم بمرشح خاص بها ، بل تنضم الى الحزب الأقرب الى اتجاهاتها وتنضوى تحت لوائه ، وبخاصة لأن النظام فى هـذه الدول يقـوم على أسـاس طريقـة الانتخاب الفردى لا الانتخاب بالقائمة الذى يوجد فى حالة الأخذ بنظام التمثيل النسبى ، والذى يسمح لكل اتجاه بأن يجمع أنصاره على نطاق واسع ، فتتاح له الفرصة للحصول على بعض المقاعد•

ولا أدل على صدق الملاحظة السابقة من أن كل محاولة لايجاد حزب ثالث فى الولايات المتحدة الأمريكية قد باءت بالفشل •: كما أن حزب العمال فى انجلترا لم يصبح حزبا رئيسيا الا على حساب حزب الأحرار الذى يضمحل تدريجيا •

ويتميـز نظـام الحـزبين ـ كمـا هو مطبـق فى الـدول الأنجلوسكسونية ـ بخصائص عكس نظام تعـدد الأحـزاب:

١ ـ فالحكومة فيه تكون متجانسة ، لأنها تشكل من حزب واحد ، وبرئاسة زعيم الحزب • ومن ثم فانها تبقى فى الحكم سنين طويلة تحقق لها الاستقرار ، وتمكنها من تنفيذ مشروعات طويلة المدى •

٢ ـ ثم ان الحزب فى نظام الحزبين يتسم بمرونة كبيرة، لأن الحزب فى حقيقته عبارة عن « تجمع للاتجاهات المتقارية للسبب الذى أشرنا اليه • وهكذا فان حزب العمال البريطانى يضم مجموعات ذات اتجاهات متفاوته ، فيصدق على الحزب فى مجموعة التقسيمات التى تطلق على الأحزاب عموما : من حيث انه يتضمن اليمين واليسار والوسط • وكثيرا ما تحتدم بين أجنحة الحزب معارك حامية لا تتفق وطبيعة التنظيم الحزبى ، كما أنه من المألوف فى انجلترا ـ بالنسبة الى الأمور التى لا تحدد الأحزاب موقفها منها ـ أن يصوت بعض نواب المعارضة فى جانب الحكومة والعكس • وقد تجلت هذه الظاهرة بصورة ملموسة فى خصوص مشكلة انضمام بريطانيا ، الى السوق الأوربية المشتركة •

وفى نظام الحزبين أيضا ـ كما هو الشأن فى نظام تعدد الأحزاب ـ لا يعتبر الحزب سلطة دستورية ، وتقتصر السلطات الثلاث فى الدولة على السلطات التقليدية المعروفة ،

وان كانت الغلبة فى نظام الحزبين للحكومة ، حتى سمى النظام البرلمـانى فى انجلترا باسم « نظام حكومة الوزارة » •

الفرع الثالث : نظام الحزب الواحد

وهو التجـديد الذى جاء به القـرن العشرين فى وسـائل الحكم ، وبمقتضاه يحتكر حزب واحد تمثيل الشعب ، ولا يسمح بقيام أحزاب معارضة بجواره • وأشـهر التطبيقات التى عرفها العـالم لنظام الحزب الواحد تتمثل بصفة أساسية فيما يلى :

أولا ـ الأحزاب الشيوعية

وتقوم هذه الأحزاب على أسـاس الفلسـفة المـاركسية ، التى ترى أن تعدد الأحزاب ليس الا صـدى لانقسام المجتمع البورجوازى الى طبقـات ، فيكون من الطبيعى أن الأفـراد الذين ينتمون الى طبقة واحدة أن ينخرطوا فى حزب معين للدفاع عن مصالحهم •ولمـا كانت الفلسفة الماركسية تستهدف القضاء على جميع الطبقات غير الطبقة العاملة ، فان سبيلها الرسمى الى ذلك ، هو اقامة دكتاتورية البروليتاريا المعروفة . وطليعة البروليتاريا هو الحزب الشيوعى ، الذى ينضوى تحت لوائه أكثر العناصر ثورية وايمانا بالمذهب المـاركسى • ومثل هذه الفلسفة تأبى بطبيعة الحال قيام تنظيمات سياسية معارضة • واذا كانت الأحزاب الشيوعية فى بعض الدول قد قبلت قيام

« تحالف » أو « جبهة » تضم الشيوعيين وغير الشيوعيين كالاشتراكيين « والتقدميين » فلم يكن ذلك الا من قبيل « التكتيك » • أما فيما يتصل بالاستراتيجية طويلة المدى ، فان الحزب الشيوعى يعمل جاهدا على الانفراد بالسلطة ، بطريقة مشروعة أو غير مشروعة ، واقامة مجتمع الطبقة الواحدة• ولهذا فان دستور ستالين قد نص فى صلبه على الحزب الشيوعى ، وناط به مهام محددة • كما نص دستور الاتحاد السوفييتى الصادر سنة ١٩٧٧ على الحزب فى المادة السادسة منه والتى تقول : « القوة القائدة والموجهة للمتجمع السوفييتى ، ونواة نظامة السياسى ومؤسسات الدولة والمنظمات الاجتماعية ، هى الحزب الشيوعى فى الاتحاد السوفييتى • والحزب الشيوعى موجود من أجل الشعب ، ويخدم الشعب • ويحدد الحزب الشيوعى ـ المسلح بالتعاليم الماركسية اللينينية ـ الأفق العام لتطور المجتمع وخط السياسة الداخلية والخارجية للاتحاد السوفييتى ، ويقود النشاط البناء العظيم للشعب السوفييتى، ويضفى على نضاله من أجل انتصار الشيوعية طابعا منظما ومعللا تعليلا علميا ، وتعمل جميع المنظمات الحزبية فى اطار دستور الاتحاد السوفييتى » •

ومعلوم أن الحزب الشيوعى يقوم على فلسفة متكاملة ، ويتطلب من أعضائه طاعة شبه عمياء ، والتزاما بالغ القسوة،

يتمثل فى حركات التطهير المتتالية وفى شروط الانضمام للحزب بالغة الصرامة ، مما لا يتسع المقام لعرضه •

والنظام القائم على أساس الحزب الواحد ، يغير من التطبيقات المألوفة فى النظام النيابى : فالحزب هو الذى ينتقى المرشحين فى كافة المجالات ، ويقدم فى الغالب مرشحا واحدا ليس أمام الناخبين الا أن يقبلوه أو يرفضوه ، وان كان ثمة اتجاه قد نشأ فى أواخر عهد جورباتشوف اتجه الى تعدد المرشحين ولكن من بين أعضاء الحزب بطبيعة الحال • والحزب الشيوعى هو الذى يختار أعضاء الحكومة وكبار أعضاء الجهاز التنفيذى فى كافة المجالات • والحزب هو الذى يسيطر على الصحافة وكافة أجهزة الاعلام والحزب هو الذى يرسم خطط الدولة وبرامجها فى كافة المجالات ، الاقتصادية ، والسياسية والاجتماعية ••• الخ •

ولهذا فان كثيرا من الفقهاء – غير الشيوعيين بطبيعة الحال – يرون أن مثل هذا النظام لا يمكن أن ينتسب الى الديمقراطية الا بالاسم • والحقيقة أن فلسفة « دكتاتورية البروليتاريا » قاطعة ومعبرة ، فهى صريحة فى أن المظاهر النيابية فى البلاد الشيوعية ليست الا تطبيقا لفلسفة معينة • ومن ثم لا يمكن الحديث عن سلطات عامة متميزة فى مثل هذا النظام ، بل يحل محلها فكرة تفويض السلطات على درجات متتالية : من الشعب حتى اللجنة المركزية فى الحزب والتى يسيطر عليها بالتالى

زعماء الحزب • ويكفى ما قاله خروششوف عن فترة حكم ستالين ، للحكم على التجربة فى مجموعها ، وما قيل بعد ذلك عن خلفائه •

ولقد سبق أن أشرنا الى الهزة التى استحدثها جورباتشوف فى المعسكر الشيوعى ، بناء على فلسفته الجديدة التى ضمنها كتابية « البيروسترويكا » ، « والجلاسنوست » (اعادة البناء والمكاشفة) تلك الفلسفة التى أدت الى هجر بعض دول المعسكر الشرقى للفلسفة الماركسية ، فى تحركات تصل الى حد الثورة ، مما كان يطلق عليه فى الفترات السابقة « الثورة المضادة » •

ثانيا الأحزاب الفاشية والنازية

وهى نظم تنكر الديمقراطية صراحة ، وتتجه الى تقديس الزعيم ، مما يخرجها عن نطاق دراستنا ، والتى تقوم أساسا على أن الأحزاب والتنظيمات السياسية الشعبية ، هى مجرد أدوات يستعملها الشعب ، صاحب السلطة الأوحد ، لممارسة سيادته •

وهناك اجماع الآن على أن الفاشية (وربيبتها النازية) هى مرض أصاب بعض الشعوب فى أعقاب الحرب العالمية الأولى، لما عانته من أهوال ، ولما خلفته تلك الحرب من كوارث ، جعلت الشعوب تتصرف حيالها تصرف اليائسين •

ثالثا – نظام الحزب الواحد فى بعض الدول النامية

ثمة اتجاه فى كثير من الدول النامية – لاسيما فى افريقيا – الى الأخذ بنظام الحزب الواحد ، ولكن على غير أساس الفلسفة الماركسية • وأوضح مثال له « حزب جبهة التحرير الوطنى فى الجزائر » و « حزب الشعب الموريتانى فى موريتانيا » وكثير من الأحزاب التقدمية فى دول أفريقيا • فهى أحزاب قد رفعت راية الاشتراكية عقيدة لها ، باعتبارها الحل الوحيد من وجهة نظرها – لمواجهة التخلف الذى فرضه عليها الاستعمار الطويل ، ولكنها اشتراكية لا تتقيد بالفلسفة الماركسية ، بل تضع فى اعتبارها الظروف المحلية فى كل بلد •

ثم ان هذه الأحزاب قد أدركت حداثة عهد شعوبها بالمفاهيم الديمقراطية ، وأن شعوبها تحتاج الى نضج عن طريق الممارسة ، كما تحتاج الى سيادة النظام ، وهى أمور لم تتح لها بعد • وأخيرا فان تلك الأنظمة أدركت أن برامج العمل فى البلاد المتخلفة تكاد تكون محل اجماع الصفوة المختارة من أبناء البلد ، فمن الخير أن يتجمعوا فى نطاق تنظيم سياسى واحد ، لكى تتضافر الجهود على انجاز تلك البرامج فى وقت أسرع ، ولقطع الطريق على الاستعمار وأعوانه ، الذين يريدون أن يتسللوا بين الصفوف للعودة مرة أخرى الى مراكز الاستغلال • وتجربة الكونغو ما تزال ماثلة فى الأذهان • ولهذا

يمكن القول بأن نظام الحزب الواحد فى هذه الدول أقرب الى الضرورات العملية منه الى الأيدلولوجية المستقرة ، محددة المعالم • وهذا التفسير ينطبق على مصر بالذات فى أعقاب ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فقد ألغت الأحزاب ، واستعاضت عنها بالتنظيم السياسى الواحد ، ثم عادت الى نظام تعدد الأحزاب كما سنرى فيما بعد • وهو ذات الموقف الذى مر به السودان الشقيق •

الفصل الثالث ـ موقف الدساتير العربية من الأحزاب السياسية ومن التنظيمات الشعبية بصفة عامة

لعل الدساتير العربية ـ فى الدول ذات الدساتير العصرية وهى الأغلبية الساحقة منها ـ لم تختلف فى شىء ، قدر اختلافها من حيث موقفها من نظام الأحزاب السياسية • ويمكن أن نبلور الخطوط الكبرى للدول العربية فى هذا المجال فيما يلى :

أولا ـ دستور الجمهورية العربية اليمنية : ولعله الدستور العربى الوحيد الذى حرم الحزبية بجميع أشكالها : فلقد نصت المادة ٣٧ منه على أن « الحزبية بجميع أشكالها محظورة» وان كانت المادة ٣٨ من ذات الدستور قد أباحت حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية •

ومثل هذا الحكم يفسح المجال لبقاء تنظيمات بديلة أهمها فى اليمن النظام القبلى وهو أخطر على وحدة الدولة من النظام الحزبى ، لأن النظام الحزبى السليم يكفل تفتيت التقاليد القبلية التى ماتزال تعانى منها اليمن • ونعتقد أن الوحدة بين شطرى اليمن ، سوف تؤدى الى اعادة النظر فى هذا المجال •

ثانيا ـ أخذت بعض الدساتير بنظام الحزب الواحد ، وخولته سلطات دستورية خطيرة ، مما يغير من الصورة المألوفة للتطبيقات الديمقراطية • وأوضح مثال لذلك دستور الجزائر الديمقراطية الشعبية ، الذى أفرد للحزب المواد ٩٤ و ٩٥ و ٩٦ و ٩٧ و ٩٨ و ٩٩ و ١٠٠ و ١٠١ و ١٠٢ و ١٠٣ ، على النحو التالى :

مادة ٩٤ : « يقوم النظام التأسيسى الجزائرى على مبدأ الحزب الواحد » •

مادة ٩٥ : « جبهة التحرير الوطنى هى الحزب الواحد فى البلاد ـ جبهة التحرير الوطنى هى الطليعة المؤلفة من المواطنين الأكثر وعيا ، الذى تحددهم المثل العليا للوطنية الاشتراكية والذين يتحدون بكل حرية طبقا للشروط المنصوص عليها فى القوانين الأساسية للحزب ـ مناضلو الحزب المختارون على الخصوص من بين العمال والفلاحين والشباب يصبون الى

تحقيق هدف واحد ، والى مواصلة عمل واحد غايته القصوى انتصـــار الاشتراكية » .

مادة ٩٦ : « مؤسسات الحزب وكيفيـة تسييرها محـددة بالقوانين الأســاسية لجبهة التحرير الوطنى » .

مادة ٩٧ : « جبهة التحرير الوطنى هى القوة الطلائعية لقيادة الشــعب وتنظيمه من أجل تجسيم أهداف الثورة الاشتراكية ـ تشكل جبهة التحرير الوطنى دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع ، وهى أداة الثورة الاشتراكية فى مجــالات القيــادة والتخطيط والتنشيط ـ تسهر جبهة التحرير الوطنى على التعبئة الدائمة للشعب ، وذلك بالتربية العقائدية للجماهير وتنظيمها وتأطيرها من أجل تشييد المجتمع الاشتراكى » .

مادة ٩٨ : « تتجسد قيادة البلاد فى وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة ، وفى اطار هذه الوحدة فان قيادة الحزب هى التى توجه السياسة العــامة للبلاد » .

مادة ٩٩ : « تركز المؤسسات السياسية المنتخبة فى جميع المستويات ، على مبدأ الجماعيــة فى الــدولة ، والأغلبية فى القرار ، والوحدة فى التنفيذ ـ يتطلب تطبيق هذا المبــدأ على نطـاق المؤسسات الحزبيــة الوحدة فى العقيــدة والارادة ، والانسجام فى العمل » .

مادة ١٠٠ : « المنظمات الجماهيرية ، باشراف الحزب ومراقبته مكلفة بتعبئة أوسع فئات الشعب لتحقيق كبريات المهام السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التى تتوقف عليها تنمية البلاد ، والنجاح فى بناء الاشتراكية ـ المنظمات الجماهيرية مكلفة دون غيرها ، بمهمة تنظيم العمال والفلاحين والشباب والنساء ، والعمل على تعميق وعيهم لمسئولياتهم ، وللدور المتعاظم الذى يجب أن يضطلعوا به فى بناء الوطن ».

مادة ١٠١ : « تعمل أجهزة الحزب وأجهزة الدولة فى اطارين منفصلين وبوسائل مختلفة من أجل تحقيق أهداف واحدة ـ لا يمكن أن تتدخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها ـ يقوم التنظيم السياسى للبلاد على التكامل فى المهام بين أجهزة الدولة » .

مادة ١٠٢ : « الوظائف الحاسمة فى الدولة تسند الى أعضاء من قيادة الحزب » .

مادة ١٠٣ : « العلاقات بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة ، خاضعة للدستور » .

ويتضح من استعراض هذه النصوص صدق الملحوظة التى أوردناها فيما سلف من أن نظام الحزب الواحد ، يجعل من الحزب لا مجرد سلطة دستورية ، بل السلطة الدستورية

الأولى والحاكمة فى البلاد . ونذكر بأن جميع هذه الأحكام قد ألغيت بعد أن سمح الدستور الجزائرى بعد تعديله بتعدد الأحزاب .

ثالثا ـ أخذت بعض الدول بنظام « الحزب القائد » وأبرز مثال له الدستور السورى ، فمقدمة الدستور تمجد دور حزب البعث فى أكثر من موضع ، لاسيما حيث تقول : « وفى القطر العربى السورى واصلت جماهير شعبنا نضالها ... بقيادة حزب البعث العربى الاشتراكى ... ومن خلال مسيرة الحزب النضالية ، جاءت الحركة التصحيحية فى السادس عشر من تشرين سنة ١٩٧٠ ... وفى ظل الحركة التصحيحية تحققت خطوة هامة على طريق تعزيز الوحدة الوطنية لجماهير شعبنا ، فقامت بقيادة حزب البعث العربى الاشتراكى جبهة وطنية تقدمية متطورة الصيغ بما يلبى حاجات شعبنا ومصالحه ، ويتجه نحو توحيد أداة الثورة العربية فى تنظيم سياسى موحد ... » ثم جاءت مواد الدستور لتبرز دور الحزب فى أهم المجالات على النحو التالى :

مادة ٨ : « حزب البعث العربى الاشتراكى هو الحزب القائد فى المجتمع والدولة ، ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ، ووضعها فى خدمة أهداف الأمة العربية » .

مادة ٨٤ « ١ ـ يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية من مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربى الاشتراكى ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ... » •

ونظام الحزب القائد مطبق أيضا فى العراق ، حيث يسيطر حزب البعث العربى الاشتراكى • وان كان الدستور العراقى لم يتضمن أحكاما مماثلة لما ورد فى المادتين اللتين أوردناهما من الدستور السورى •

رابعا : أخذت بعض الدساتير العربية بنظام الاتحاد الاشتراكى العربى ؛ وهى التجربة التى بدأتها مصر قبل السماح بنظام تعدد الأحزاب على النحو الذى تعرض له فيما بعد • وقد أخذ نظام الرئيس نميرى فى السودان ـ قبل الاطاحة به ـ بنظام « الاتحاد الاشتراكى السودانى » • وعقب الاطاحة بنظام الرئيس نميرى ، عاد السودان الى نظام تعدد الأحزاب قبل الانقلاب العسكرى الأخير •

خامسا ـ نص دستور اتحاد الجمهوريات العربية (مصر ، سوريا ، ليبيا) على ضرورة انشاء « جبهة سياسية » • وسببه هذا النص يرجع الى أن جمهورية مصر العربية حين صدور الدستور ـ ومعها فى ذلك جمهورية ليبيا العربية ـ كانت

تمنع قيام أحزاب أو تنظيمات سياسية خارج نطاق « الاتحاد الاشتراكى العربى » فى حين أن سوريا كانت وماتزال تأخذ بنظام الحزب القائد ، وتسمح بقيام أحزاب أخرى بجواره على أن تعمل تحت زعامة الحزب القائد · ولهذا كان من المتعين البحث عن صيغة توفق بين الاتجاهين وهى نظام « الجبهة السياسية » التى لم يقدر لها أن تتكون للظروف المعروفة ·

سادسا ـ ومن المعروف أن جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية : هى الدولة العربية الوحيدة التى اعتنقت المذهب الماركسى صراحة ودون مواربة · وقد انعكس ذلك على دستورها ، الذى نص فى المادة ٧ منه على أن « يمارس الشعب العامل كل السلطة السياسية فى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية · وبأن التحالف الوطيد بين الطبقة العاملة والفلاحين والمثقفين والبورجوازية الصغيرة هو الأساس السياسى المنيع للثورة الوطنية الديمقراطية فى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية · وينمو تصاعديا الدور التاريخى للطبقة العاملة لتصبح فى النهاية القيادة الطبقية فى المجتمع · ويعتبر الجنود والنساء والطلاب جزءا من هذا التحالف بفضل انتمائهم الى قوى الشعب المنتجة · ويجد هذا التحالف بين قوى الشعب الديمقراطية تعبيرا منظما لنفسه فى تنظيم الجبهة القومية · ويقود تنظيم الجبهة القومية على أساس الاشتراكية العلمية ، النشاط السياسى بين الجماعات ، وضمن المنظمات

الجماهيرية ، بغية تطوير المجتمع بطريقة تستكمل فيها الثورة الوطنية الديمقراطية المنتهجة الطريق غير الرأسمالية » . وهذه المادة تبلور الفلسفة الماركسية التى أشرنا اليها فيما سلف. ونعتقد أن هذه المادة سوف تختفى من دستور الوحدة بين شطرى اليمن اذا ما تمت الوحدة بينهما .

سابعا ــ نصت بعض الدساتير العربية صراحة على اباحة تكوين الأحزاب السياسية :

فالفصل رقم ٣ من الدستور المغربى ينص على أن «الأحزاب السياسية ، والمنظمات النقابية والمجالس الجماعية والغرف المهنية تساهم فى تنظيم المواطنين وتمثيلهم . ونظام الحزب الوحيد نظام غير مشروع » .

كما تقضى المادة ١٦ (فقرة ٢) من الدستور الملكى الأردنى بأن « للأردنيين حق تأليف الجماعات والأحزاب السياسية ، على أن تكون غايتها مشروعة ، ووسائلها سلمية، وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور » .

والواقع أن الحكم المقرر فى الدستور المغربى من حظر نظام الحزب الوحيد ، هو حكم كاشف ومقرر ، لأن نظام الحزب الواحد ــ كما رأينا ــ فيما سلف ، يستهدف حظر انشاء أحزاب بجواره وهو حكم غير ديمقراطى كما ذكرنا

أكثر من مرة . ومن المسلمات فى النظم التي تسمح بتعدد الأحزاب أن تعمل هذه الأحزاب بالوسائل المشروعه ، وأن تكون غاياتها فى حدود النظام العام ، حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة فى الدستور ، ولهذا فان كثيرا من الدول الديمقراطية تحظر قيام الأحزاب الشيوعية ، التي ترمى الى اقامة دكتاتورية البروليتاريا والقضاء على الأحزاب الأخرى ، ومصادرة الحريات التقليدية المعروفة ، وان كانت بعض الدول - لاسيما فى أوربا الغربية - تسمح بقيام الأحزاب الشيوعية ، وممارسة نشاطها ، مادام هذا النشاط يمارس بالأساليب الديمقراطية ، والوسائل المشروعة . وهكذا فان ثمة حزب شيوعى قوى فى ايطاليا ، وعلى قدر من الأهمية فى فرنسا . ولكن المحكمة العليا فى ألمانيا الاتحادية قد قضت بعدم شرعية الحزب الشيوعى للسبب السابق .

ثامنا - وصمت الدستور عن اجازة الأحزاب السياسية أو تحريمها ، لا يعنى بالضرورة أن التنظيمات الحزبية ممنوعة، بل يترك ذلك لتقاليد الدولة وقوانينها العادية . ومن ذلك مثلا أن أبرز نشاط حزبى - فى نطاق الوطن العربى - نلاحظه فى الجمهورية اللبنانية ، ومع ذلك فان دستورها لم يتضمن نصا بهذا الصدد . وكان ذات الوضع مقررا فى مصر فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ وهو أطول دستور عمر فى

مصر ، فالدستور المشار اليه لم يعرض لنظام الأحزاب ، ومع ذلك فقد نشأت فى ظله أحزاب عديدة حتى ألغتها ثورة يوليو كما سنرى بعد قليل •

الفصل الرابع - تجربة الأحزاب فى مصر

١ - بدأت تجربه الأحزاب فى مصر فى وقت مبكر ، يرجع نظريا الى تاريخ الثورة العرابية • ولكن أول حزب منظم شكل فى مصر ، هو الحزب الوطنى الذى أسسه الزعيم الخالد مصطفى كامل • فلقد دار بخلده أنه يمكن أن يقاوم الاحتلال البريطانى لمصر عن طريق الاستعانة ببعض دول أوربا وعلى رأسها فرنسا • ولكن أمله خاب حين عقد اتفاق بين انجلترا وفرنسا تقاسمتا بمقتضاه مناطق النفوذ ، وأطلقت يد فرنسا فى الشمال الافريقى ، فى مقابل اطلاق يد انجلترا فى بعض مناطق الشرق الأوسط وعلى رأسها مصر • حينئذ أدرك مصطفى كامل أن مكافحة الاستعمار تبدأ من الشعب المصرى ، فأنشأ الحزب الوطنى لتحقيق هذه الغاية • وكان همه الأول أن يعيد الثقة الى الشعب المصرى بعد أن أوشك أن يستكين للاحتلال المتعاون مع الحاكم التركى • فرفع شعارات تجسد هذا المعنى على رأسها « لو لم أكن مصريا ، لوددت أن أكون مصريا » • وكان من الطبيعى وقد نجح حزب مصطفى كامل فى أن يوقد شعلة

الحرية فى مصر من أقصاها الى أقصاها ، أن يعمل الاحتلال وأن تعمل السراى على مقاومة هذا التيار الوطنى الجارف ، بانشاء أشباه أحزاب تحقق لها بعض أهدافها ، وتحاول اضعاف التيار الوطنى ، فولدت أحزاب الأمة والاصلاح على المبادىء الدستورية ، وحزب النبلاء ، والحزب المصرى ، والحزب الدستورى ، وحزب الأحرار ، بل وحاولت بعض الأحزاب أن تغطى نفسها بطابع ايديولوجى ، مثل الحزب الجمهورى ، والحزب الاشتراكى المبارك !! وواضح أن أشباه الأحزاب هذه قد طواها النسيان ، ولا يكاد يذكرها أحد

٢ ـ وباندلاع الحرب العالمية الأولى ، أعلنت انجلترا الأحكام العرفية ، وفرضت الحماية على مصر فخمدت الحركة الدستورية • فلما انتهت الحرب ، تفاءل المصريون خيرا بالمبادىء التى أعلنها الرئيس الأمريكى ولسون ، ولكن سرعان ما تكشفت لهم حقيقة نوايا الاستعمار البريطانى ، وأن مبادىء الحرية التى رفع شعارها الحلفاء أثناء الحرب ، لم تكن الا خدعة لتحقيق أهدافهم • وهنا اندفع الشعب فى ثورته الكبرى ، والتى كانت أول ثورة شعبية عارمة تحدث فى أعقاب الحرب العالمية الأولى ، وكانت المثل الأعلى التى حذت حذوه الشعوب الأخرى المغلوبة على أمرها فى سائر أرجاء العالم ، لاسيما آسيا وافريقيا • وأكرهت انجلترا على أن تعلن الاستقلال ، والحكم الدستورى • وهما المطلبان

اللذان نادت بهما ثورة سنة ١٩١٩ · وفى ظل هذه الأحداث نشـأ « حزب الوفد » وهو ـ كما يدل عليه اسمه ـ عبارة عن تجمع قادة ثورة ١٩ لتحقيق مطلبى الشعب فى الاستقلال والحكم الدستورى ·

وكان من الواضح لكل ذى عينين ، أن النظام النيـابى ، والنظام الحزبى ، لا يمكن أن يؤدى دوره في ظل احتـلال أجنبى رابض على صـدر البلاد ، بل وفى العاصمة نفسها ، وتحت لواء ملك يستند فى حكمه الى مساندة هذا المحتـل الأجنبى ·

ولهذا فسرعان ما دب الانشقاق فى صفوف حزب الوفد ، وخرج من باطنـه بعض الأحزاب التى قدر لها أن تلعب دورا هاما على مسرح الأحداث السياسية فى تلك الفترة ، وأهمها : حزب الأحرار الدستوريون ، والهيئة السعدية ، والكتـلة الوفـدية ·

وفى مقابل حزب الوفد ، والأحزاب التى انشقت منـه ، كان ثمة أحزاب أخرى أو تجمعات سـياسية يجىء على رأسها : حزب الاتحاد ، وحزب الشـعب ، والحزب الوطنى الذى كان امتدادا لحزب مصـطفى كامل ومحمـد فريد ، والاخوان المسـلمون ، والتنظيمات السياسية التى حـاول انشـاءها أحمد حسين ·

٣ ـ وجاءت ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فأطاحت بالنظام الملكي ، وبكافة الأحزاب التى نشأت فى ظله ، ومرت الثورة بعدة مراحل ، منذ الغاء الأحزاب وحتى عودة نظام الأحزاب أخيرا مما نعرض له بشيء من التفصيل • ويمكن بلورة المراحل الأساسية التى قطعتها البلاد فى هذا المجال فى ثلاث مراحل على النحو التالى :

ـ تجربة الاتحاد القومى •

ـ تجربة الاتحاد الاشتراكى العربى •

ـ العودة الى نظام تعدد الأحزاب •

الفرع الأول ـ تجربة الاتحاد القومى

١ ـ ولقد سبق تجربة الاتحاد القومى ، تنظيم مرحلى باسم « هيئة التحرير » ولكنه لم يكن تنظيما سياسيا بمعنى الكلمة ، بل مجرد تنظيم شعبى لمقاومة المحتل الانجليزى ، واجباره على الجلاء ، فما أن تم الجلاء ، وحققت مصر استقلالها الكامل لأول مرة منذ قرون عديدة ، حتى فكر قادة الثورة فى وضع دستور للبلاد ، وهو دستور سنة ١٩٥٦

٢ ـ ولما كان النظام النيابى لا يستقيم بدون تنظيم شعبى يحقق الأغراض التى أوردناها فيما سبق ، فقد كان على قادة الثورة أن يواجهوا هذا الأمر • ورأى قادة الثورة ـ حسب تقديرهم ـ أن الظروف ليست مهيأة لعودة الأحزاب السياسية ، فاستعاضوا عنها بنظام الاتحاد القومى ، الذى نصت عليه المادة ١٩٢ من دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ بقولها : « يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة ، ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية • ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة ، وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية » •

ولقد أعيد النص على الاتحاد القومى فى المادة ٧٢ من دستور سنة ١٩٥٨ (الجمهورية العربية المتحدة) •

٣ ـ وواضح من النص ومن التطبيق العملى خلال تلك الفترة ، أن نظام الاتحاد القومى يستبعد قيام أحزاب سياسية بجواره • فما الفارق بين نظام الاتحاد القومى ونظام الحزب الواحد ؟! لقد أجاب الرئيس جمال عبد الناصر على هذا التساؤل بقوله « ان الاتحاد القومى ليس حزبا واحدا الا بمقدار ما تكون الأمم المتحدة مثلا كتلة دولية • ان ثمة ملامح متقاربة فى حقيقة الأمر بين فكرة الاتحاد القومى ، وفكرة

الأمم المتحدة • ان الأمم المتحدة دول شتى ، فيها الغنى والفقير ، والقوى والضعيف ، ولها المصالح المتشابكة المتصادمة فى كثير من الأحيان • ولكن هذه الدول فى سعيها لتطوير المجتمع الدولى ، تجمعت فى اطار واحد تساوت كلها داخله فى الأصوات ، ثم راحت تدفع التطور حثيثا نحو نوع من العدالة والحرية والمساواة •

والاتحاد القومى فى بعض ملامحه شئ قريب من ذلك : طبقات مختلفة تكون مجتمعا واحدا ، تلتقى كلها داخل اطار واحد تتساوى داخله فى الأصوات ثم تدفع التطور حثيثا الى العدل والحرية والمساواة • واذا كنا ننادى بالتعايش السلمى فى العالم ، فكيف لا ننادى بالتعايش السلمى داخل الوطن الواحد ؟ والاتحاد القومى نوع من التعايش السلمى بين الطبقات • وينبغى هنا أن نوضح على الفور أن التعايش ليس هدنة دائمة بين فريقين متخاصمين ، يقف كل منهما وراء خط القتال ، وانما التعايش السلمى فى حقيقته وجود حى • ان التعايش السلمى ليس أن يتجمد كل شئ على حاله ، وانما التعايش السلمى أن يتطور كل شئ ويتفاعل لصالح العدل والحرية والسلام • ولو كان الاتحاد القومى حزبا ، فأين هو الحزب فى تاريخ الأحزاب ، ذلك الذى يتم تكوينه « بانتخابات عامة حرة ، على نطاق وطنى شامل » •

٤ ـ ويمكن من هذا التحديد ، بلورة فلسفة الاتحاد القومى على النحو التالى :

(أ) أن الاتحاد القومى ليس حزبا ولكنه تنظيم يضم الشعب بجميع طبقاته واتجاهاته · ولهذا كان شعاره « كلنا الاتحاد القومى » ·

(ب) الاتحاد القومى أداة قومية للتنسيق بين كافة الاتجاهات فى الدولة ، ولمحاولة التوصل الى الحلول التى يمكن أن تتجاوب ورغبات أكثر فئات الشعب وطبقاته ·

(جـ) وهو مصفاة لابعاد الاتجاهات المعادية للأهداف الوطنية ، كالرجعية والانحرافات اليسارية ·

(د) وعن طريقه يمكن أن يلتقى الشعب حكاما ومحكومين فلا ينفصل الشعب عن حكامه ، وتتكرر مأساة الأتراك والفلاحين مرة أخرى ·

(هـ) وأخيرا فان الاتحاد القومى هو أداة لمنع فكرة الصراع الطبقى أو إستئثار طبقة من طبقات الشعب بالميزة والسلطان مما يقوم عليه فلسفة دكتاتورية البروليتاريا التى أشرنا اليها فيما سلف··

الفرع الثانى ـ تجربة الاتحاد الاشتراكى العربى

عقب ردة الانفصال بين اقليمى الجمهورية العربية المتحدة ، وفشل الاتحاد القومى فى مواجهة الأحداث والتى شارك فيها بعض قيادات الاتحاد القومى فى الاقليم الشمالى ، بعد صدور قوانين يوليو الاشتراكية ، أعلن جمال عبد الناصر فى بيان ألقاه أمام المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٢ يوليو سنة ١٩٦٢ ، الفلسفة الجديدة للاتحاد الاشتراكى العربى بما نوجزه فيما يلى :

أولا ـ ان التنظيمات الشعبية التي سبقت الثورة قد فشلت ، وذلك لسببين هما :

١ ـ ارتباط تلك التنظيمات بمصالح طبقية ٠

٢ ـ عدم وجود فلسفة اجتماعية ، ونظرية عمل ثورى لدى تلك التنظيمات ٠

ثانيا ـ قصور التنظيمات الشعبية التى قامت أو جرت محاولة اقامتها بعد الثورة عن تحقيق دورها ٠ وأسباب ذلك كما حددها البيان ، تتلخص فيما يلى :

١ ـ عدم وجود دليل للعمل الثورى ، فكانت التجمعات التى حاولت الثورة اقامتها مجرد تجمع يغلب عليها الطابع

الفردى ، وكان اقترابا غير منظم من مجموعة من الأمانى العامة ، ليس لها منهج تفصيلى تلتقى عنده جهود جماعية على أساس فكرى واضح •

٢ ـ حسن ظن التفكير الثورى بالطبقات الاستغلالية المحتكرة ، لأنه كان من الخطأ الظن بأن تلك الطبقات التى سلبتها الثورة امتيازاتها ، يمكن لها أن تقبل الوحدة الوطنية مع قوى الشعب صاحب المصلحة فى الثورة •

٣ ـ ضياع عنصر الالتزام فى التنظيمات الشعبية نتيجة لغياب دليل للعمل الثورى ، وجمع المصالح المتصادمة فى وحدة وطنية موهومة •

ثالثا ـ فى ضوء ما تقدم ما هى الخصائص المميزة للاتحاد الاشتراكى العربى ؟! لخصها بيان الرئيس جمال عبد الناصر فيما يلى :

١ ـ الاتحاد الاشتراكى العربى « هو الاطار السياسى الشامل للعمل الجماهيرى لقوى الشعب المتحالفة » وقد أوجزها البيان فى خمس فئات هى : الفلاحون ، والعمال ، والجنود ، والمثقفون ، والرأسمالية الوطنية » •

٢ ـ ان الاتحاد الاشتراكى العربى يتخذ الميثاق دليله فى العمل •

٣ ـ الاتحاد الاشتراكي العربي هو بناء جماهيري كامل تقيمه الجماهير الثورية ديمقراطيا •

٤ ـ الاتحاد الاشتراكي العربي هو التجسيد الحي لسلطة الشعب التي تعلو جميع السلطات ، وتوجهها في كافة المجالات ، وعلى جميع المستويات •

٥ ـ « ان الاتحاد الاشتراكي العربي يتحتم عليه أن يكون الدرع الحامي لضمانات الديمقراطية السليمة ، وفي مقدمتها النسبة المكفولة لتمثيل الفلاحين والعمال ، وتدعيم التنظيمات التعاونية والنقابية ، وضرورة توفير مبدأ القيادة الجماعية ، وصيانة ممارسة حق النقد ، والنقد الذاتي والالحاح في نقل سلطة الدولة الى المجالس الشعبية المنتخبة وكلما كان ذلك ممكنا » •

وفي ضوء هذه الفلسفة استقر القضاء على أن الاتحاد الاشتراكي ـ ومن قبله الاتحاد القومي ـ يعتبر السلطة الدستورية الأولى ، بجوار السلطات التقليدية الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية •

الفرع الثالث ـ العودة الى نظام تعدد الأحزاب

١ ـ كانت صيغة تحالف قوى الشعب العامل في نطاق الاتحاد الاشتراكي العربي ، هي الصيغة السائدة عند وضع

دستور سنة ١٩٧١ ، ونص عليها صراحة فى المادة الخامسة منه • ولم يكن يدور بخلد واضعى دستور سنة ١٩٧١ أنه يسمح بقيام الأحزاب السياسية • ولكن تطور الأحداث فى مصر قد انتهى الى قيام نظام الأحزاب رغم الحكم الصريح الوارد فى المادة الخامسة • ففى أعقاب حوادث الشغب والتخريب التى حدثت يومى ١٨ و ١٩ يناير سنة ١٩٧٧ ، أصدر الرئيس الراحل محمد أنور السادات ـ بالاستناد الى المادة ٧٤ من الدستور ـ القرار بقانون رقم ٢ لسنة١٩٧٧، والذى نص فى مادته الأولى على أن « حرية تكوين الأحزاب مكفولة طبقا لما ينص عليه القانون الخاص بانشاء الأحزاب حال صدوره من السلطة التشريعية » • وقد طرح هذا القرار بقانون على الشعب فى الاستفتاء ، ووافق عليه بما يشبه الاجماع •

وعلى الرغم من هذه الموافقة ، فان الرئيس أنور السادات أعاد طرح ذات الموضوع على الاستفتاء الثانى الذى تم فى ١١ أبريل سنة ١٩٧٩ ، ووافق عليه الشعب أيضا بما يشبه الاجماع •

٢ ـ وفى ظل هذه الأحكام صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية ، أى فى أعقاب الاستفتاء الأول ، وقبل تعديل الدستور سنة ١٩٨٠ ، ذلك

التعديل الذى سمح بتعدد الأحزاب بعد أن عدلت المادة الخامسة التى كانت تنص صراحة على نظام الاتحاد الاشتراكى العربى ، بحيث صار نصها « يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ... » وكان المنطق الدستورى السليم ، يقضى بتعديل الدستور أولا ، ثم يصدر بعد ذلك القانون المنظم للأحزاب السياسية .

وفيما يلى نعرض للتنظيم الحزبى فى مصر ، فى ظل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ، المعدل بمقتضى القوانين رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ ورقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ورقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ وذلك بالاختصار المناسب .

اولا ـ تعريف الحزب السياسى :

عرفت المادة الثانية من قانون الأحزاب ، الحزب بأنه « كل جماعة منظمة ، مؤسسة طبقاً لأحكام هذا القانون ، وتقوم على مبادىء وأهداف مشتركة ، وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم » . وهذا التعريف يتضمن المبادىء التى تقوم عليها الأحزاب فى معظم الدول الديمقراطية . وقد ناط المشرع بالأحزاب السياسية مهام محددة وهى الاسهام « فى تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى

للوطن ، على أساس الوحدة الوطنية ، وتحالف قوى الشعب العاملة ، والسلام الاجتماعى والاشتراكية والديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين » فكأن المشرع قد حدد للأحزاب وظائفها الكبرى ، وترك لها أن تجتهد فى نطاقها ، وهكذا يكون الخلاف حول الأساليب لا الأهداف . ويترتب على ذلك أن أى حزب جديد ، يريد تحقيق أهداف غير المنصوص عليها يعتبر غير مشروع . ولم يترك المشرع فكرة « النظام العام » التى يتعين أن تعمل الأحزاب فى نطاقها ، لاجتهاد القضاء ، وانما وضع لها بعض الضوابط المشار اليها فى المادة وأهمها : الوحدة الوطنية ، وتحالف قوى الشعب العاملة ، والسلام الاجتماعى ، والاشتراكية ، والديمقراطية ، والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين .

ثانيا ـ شروط تأسيس الحزب السياسى :

يشترط لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى توافر الشروط المحددة فى المادة ٤ (معدلة) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ، والتى تشمل :

١ ـ عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع :

(أ) مبادىء الشريعة الاسلامية باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع •

(ب) مبادىء ثورتى ٢٣ يوليو و ١٥ مايو سنة ١٩٧١ •

(ج) الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية •

٢ ـ تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى (١) •

٣ ـ عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى أو على أساس طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة •

---

(١) قضت المحكمة الدستورية العليا فى حكمها الصادر فى ٧ مايو سنة ١٩٨٨ فى القضية رقم ٤٤ لسنة ٧ قضائية بدستورية هذا البند •

٤ ـ عدم انطواء وسائل الحزب على اقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية ٠

٥ ـ عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى فى الخارج ، وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادىء أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها فى البند التالى ٠

٦ ـ عدم انتماء أى من مؤسسى أو قيادات الحزب او ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادىء المنصوص عليها فى البند أولا هذه المادة أو فى المادة ٣ من هذا القانون أو فى المادة الأولى من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ أو للمبادىء التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ آبريل سنة ١٩٧٩ ٠

٧ ـ ألا يكون من بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة أو التجنيد أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادىء أو اتجاهات

أو أعمال تتنافى مع المبادىء المنصوص عليها فى البند السابق (1) •

٨ ـ ألا يترتب على قيام الحزب اعادة تكوين أى حزب من الأحزاب التى خضعت للمرسوم بقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الأحزاب السياسية •

٩ ـ علانية مبادىء وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب ، وعلانيه تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله •

---

(١) قضت المحكمة الدستورية العليا فى حكمها المشار اليه فى البند السابق بعدم دستورية البند سابقا من المادة فيما تضمنه من اشتراط ألا يكون بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوى أو التجنيد أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادىء أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين جمهورية مصر العربية ودولة اسرائيل التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩

ثالثا ـ وقد وضعت المادة ٦ من القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ الشروط التى يجب أن تتوافر فيمن ينتمى الى حزب سياسى معين وأجملتها فيما يلى :

١ ـ أن يكون مصريا • فاذا كان متجنسا ، وجب أن يكون قد مضت على تجنسه عشر سنوات على الأقل • ومع ذلك يشترط فيمن يشترك فى تأسيس الحزب أو يتولى منصبا قياديا فيه أن يكون من أب مصرى •

٢ ـ أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية كاملة ، ولا تنطبق عليه أحكام أى من المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ • وبالرجوع الى هذا القانون الأخير ، نجد أن المادة الثانية منه تحظر تولى الوظائف العليا التى تقوم على التوجيه والقيادة فى الدولة أو فى القطاع العام أو الوظائف ذات التأثير فى الرأى العام ومناصب الأعضاء المعينين فى مجالس وادارات الهيئات والشركات العامة ، والمؤسسات الصحفية لكل من يثبت من التحقيق الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى طبقا لأحكام هذا القانون ، أنه يدعو أو يشترط فى الدعوة الى مذاهب تنطوى على انكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها • كما ان المادة ٣ من ذات القانون تحرم ذات الفئات السابقة من الترشيح لعضوية المجالس المحلية أو الجمعيات التعاونية أو مجالس ادارة النقابات

العمالية أو المهنية أو اتحاداتها أو الهيئات أو مجالس ادارة الشركات المساهمة أو المؤسسات الصحفية • وأخيرا فان المادة ٤ من القانون نفسه قد حرمت من الانتماء الى الأحزاب السياسية الذين تسببوا فى افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢

٣ ــ ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الادارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسى أو القنصلى أو التجارى •

رابعا ــ تقديم اخطار كتابى موقع من خمسين عضوا من أعضاء الحزب المؤسسين على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين وقد سبقت الاشارة اليه •

خامسا ــ خطوات تشكيل الحزب :

أوضحها القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ ، بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ •

وأول خطوة فى تأسيس الحزب هى تقديم اخطار بتشكيله مستوف للشروط التى تطلبها القانون الى لجنة شئون الأحزاب السياسية » التى أوجب القانون تشكيلها على النحو التالى :

١ ـ رئيس مجلس الشورى بحكم منصبه رئيسا ·

٢ ـ وزير العدل ·

٣ ـ وزير الداخلية ·

٥ ـ وزير الدولة لشئون مجلس الشعب ·

٥ ـ ثلاثة من غير المنتمين الى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية · ويحل محل رئيس مجلس الشورى فى الرياسة عند غيابه أحد وكيلى هذا المجلس · وفى حالة غيابهم جميعا أو وجود مانع لديهم أو غيبة مجلس الشورى ، يصدر رئيس الجمهورية قرارا باختيار من يحل محل رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية ·

وتختص اللجنة بالنظر فى المسائل المنصوص عليها فى القانون ، وبفحص ودراسة اخطارات تأسيس الأحزاب السياسية · ولها فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والايضاحات التى ترى لزومها من ذوى الشأن فى المواعيد التى تحددها لذلك · ولها أن تطلب أية مستندات أو أوراق أو بيانات أو معلومات من أية جهة رسمية أو عامة وأن تجرى ما تراه من بحوث بنفسها أو بلجنة

فرعية منها ، وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية باجراء أى تحقيق أو ببحث أو دراسة لازمة للتوصل الى الحقيقة فيما هو معروض عليها ٠

وعلى رئيس اللجنة ابلاغ رئيس مجلس الشعب ومجلس الشورى ، والمدعى العام الاشتراكى بأسماء المؤسسين المصدق على توقيعاتهم والواردة فى الاخطار الذى يتطلبه القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ٠ ويتولى كل من رئيس المجلسين اعلان تلك الأسماء فى أماكن ظاهرة فى كل من المجلسين لمدة شهر من تاريخ ابلاغها اليه ٠ ويتولى المدعى العام الاشتراكى نشرها فى ثلاث جرائد قومية صباحية يومية ثلاث مرات ، مرة كل أسبوع ، يكون أولها فور ابلاغها ، ليتقدم كل من يرى الاعتراض على أى من تلك الأسماء الى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية باعتراضه مؤيدا بما لديه من مستندات خلال شهر من تاريخ أول اعلان ٠

وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت فى تأسيس الحزب على أساس ما ورد فى اخطار التأسيس الابتدائى ، وما أسفر عنه الفحص أو التحقيق ، وذلك خلال الأربعة الأشهر التالية على الأكثر لعرض الاخطار بتأسيس الحزب على اللجنة ٠

ويجب أن يصدر قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب مسببا بعد سماع الايضاحات اللازمة من ذوى الشأن ٠ ويعتبر

انقضاء مدة الأربعة الأشهر المشار اليها دون اصدار قــرار من اللجنة بالبت فى تسيس الحزب بما فيه قرار بالاعتراض على هذا التأسيس • فمضى المدة دون رد اعتبره المشرع قرارا بالرفض • ولما كانت القرارات الضمنية بالرفض لا تتضمن أسباب الرفض بطبيعة الأشياء ، فان المشرع خرج عـلى هـذه القاعدة ، وأوجب عـلى رئيس اللجنــة اخطــار ممثل طالبى التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه ، وذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صــدور القرار بالرفض ، سواء أكان الرفض صريحا أو ضمنيا •

وتنشر القرارات التى تصدرها اللجنة بالموافقة على تأسيس الحزب أو بالاعتراض عليه فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار ، خلال ذات الميعاد المشار اليــه فى الفقرات السابقة •

وقرار الاعتراض ليس الخطوة الأخيرة ، بل أجاز المشرع لطالبى التأسيس أن يطعنوا بالالغاء فى قرار الرفض ، خلال الثلاثين يوما التاليــة لنشر القــرار فى الجــريدة الرسمية ، وذلك أمام الدائرة الأولى للمحكمة الادارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة • ولكن المشرع ـ نظرا لطبيعة القرار المعترض عليه ، وأن الاعتراض لا يقوم فى بعض الأحيان على أسباب قانونية محضة ـ أوجب أن ينضم الى أعضاء الدائرة

الأولى المشار اليها ، عدد مماثل لهم من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل ـ بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية ـ من الكشوف الخاصة بالشخصيات العامة المنظمة وفقا لأحكام المادة ٢٨ من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب .

وتفصل المحكمة بتشكيلها السابق فى الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ ايداع عريضته : اما بالغاء القرار المطعون فيه أو بتأييده . وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس ، وهو رئيس مجلس الدولة كما ذكرنا .

وقد يكون مرجع كل هذه الخطوات الطويلة فى سبيل تكوين الأحزاب الجديدة الى الشروط المفصلة والتى يتعين توافرها قبل السماح بتكوين الحزب الجديد . والمسلم به فى الدول العريقة فى نظام الأحزاب ، أن الحزب هو مجرد جمعية سياسية ، يترك الحكم فى مصيرها لجمهور الناخبين ، مع الاحتفاظ للدولة بمجرد حق اعتراض على الحزب الجديد لأسباب يحددها المشرع ، وأن هذه الأسباب ترجع أساسا الى فكرة النظام العام ، اذا ما كان من أهداف الحزب الجديد الخروج على المبادىء الأساسية التى يقوم عليها النظام العام كما يحدده المشرع والقضاء .

ثم ان تعدد الأحزاب بشكل كبير ، مما لا يسمح لأى منهـا بالحصول على أغلبية مقاعد البرلمـان ، قد يؤدى الى اضعاف النظام النيابى ، كما هو ملموس فى دول أوربا الغربية وعلى رأسها ايطاليا كما أوضحنا فيما سبق • وقد يكون هـذا هو الدافع الرئيسى وراء اشتراط المشرع المصرى ألا يمثل الحزب فى مجلس الشعب ـ عن طريق الانتخـاب بالقـائمة ـ الا اذا حصل عـلى ٨٪ عـلى الأقل من مجموع الأصـوات الصحيحة المعطاة على مستوى القطر ، مما حرم حزب العمل من التمثيل فى مجلس الشعب (١٩٨٤) لأن ما حصل عليه من أصوات نقص بنسبة ضئيلة عن النسبة القانونية ، مما دفع رئيس الجمهورية الى اختيار عدد من أعضاء الحزب المشار اليه عن طريق التعيين ، ولا شك عندنا أن نسبة الثمانية فى المـائة هى نسبة بالغة الارتفاع ، ومن المتعين انقاصها عن ذلك بكثير كما ذكرنا •

سادسا ـ وشروط تكوين الحزب التى أوردناها فيما سبق ، هى شروط ابتداء واستمرار ، بمعنى أن الحزب الذى يسمح بقيامه يتعين انهاؤه اذا فقد شرطا منها • ولقد حرص المشرع على أن تؤكد هذا المعنى فى المـادة ١٧ (المستحدثة بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩) والتى تجيز لرئيس لجنة شـئون الأحزاب السياسية وبموافقتها ، أن يطلب من المحـكمة الادارية العليا بتشكيلها السابق توضيحه ، الحكم بصـفة

مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله ، وتحديد الجهة التى تؤول اليها هذه الأموال ، وذلك اذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكى ــ بعد التحقيق الذى يجريه ــ تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة ٤ من القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ٠

وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيام التالية لاعلان عريضته الى رئيس الحزب بمقره الرئيسى٠ وتفصل المحكمة فى طلب الحل خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة ٠

وقد خول هذا القانون لجنة شئون الأحزاب اختصاصا هاما ، اذ أجاز لها ــ اذا اقتضت المصلحة القومية العليا ــ أن تصدر قرارا بوقف اصدار صحف الحزب أو نشاطه او أى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب فى الحالات المنصوص عليها فى المادة ١٧ ــ وينفذ قرار الايقاف من تاريخ صدوره٠ ويجب نشره فى الجريدة الرسمية وفى باحدى الصحف القومية واسعة الانتشار ، كما يعلن الى رئيس الحزب فى مقر الحزب الرئيسى خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بكتاب موصى عليه بعلم الوصول ٠ ويسرى بالنسبة للطعن فى قرار الايقاف والاجراءات والمواعيد والأحكام المنصوص عليها فى

الفقرتين الحادية عشرة والثانية عشرة من المادة ٨ والتى عرضنا لها فيما سبق •

سابعا ـ والأحزاب بصفة عامة هى منظمات وطنية تمارس عملها داخل الوطن ، وخضوعا لقوانينه • ولكن ثمة حالات تتم فيها اتصالات بين الأحزاب الوطنية والأحزاب الأجنبية• ولخطورة هذا النشاط اذا ما أسيء استغلاله ، لاسيما بالنسبة للأحزاب التى تعتبر نفسها فروعا لأحزاب خارجية ، فان المشرع ، قد نظم حالات الاتصال بين الأحزاب الوطنية والأحزاب فى الخارج ، سواء داخل الوطن العربى أو خارجه ، بما لا يتسع المقام لتفصيله •

ثامنا ـ ضمن المشرع للأحزاب القائمة عند صدور القانون ـ أو التى تنشأ مستقبلا ـ بعض المزايا من أهمها :

١ ـ تعتبر أموال الأحزاب فى حكم الأموال العامة ، فى تطبيق أحكام قانون العقوبات ، كما يعتبر القائمون على شئون الحزب والعاملون به فى حكم الموظفين العموميين فى تطبيق أحكام القانون المذكور ، وتسرى عليهم جميعا أحكام قانون الكسب غير المشروع (مادة ١٤) •

٢ ـ لا يجوز فى غير حالة التلبس بجناية أو جنحة تفتيش أى مقر من مقار الحزب الا بحضور أحد رؤساء النيابة العامة ،

والا اعتبر التفتيش باطلا • ويجب على النيابة العامة اخطار رئيس لجنة شئون الأحزاب بما اتخذ من اجراء بمقر الحزب خلال ثمان وأربعين ساعة من اتخاذه (مادة ١٤ فقرة ثانية) •

٣ ـ تعفى المقار والمنشآت المملوكة للحزب وأمواله • من جميع الضرائب والرسوم العامة (مادا ١٣) •

٤ ـ لكل حزب حق اصدار صحيفة أو أكثر للتعبير عن رأيه ، وذلك دون التقيد بالحصول على الترخيص المشار اليه فى المادتين ١ و ٢ من القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم الصحافة •

٥ ـ تتكون موارد الحزب من اشتراكات وتبرعات أعضائه وحصيلة عائد استثمار الأموال • ولا يجوز للحزب قبول أى تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبى أو من جهة أجنبية أو من أى شخص اعتبارى ولو كان متمتعا بالجنسية المصرية (مادة ١١) •

تاسعا ـ رئيس الحزب هو الذى يمثله فى كل ما يتعلق بشئونه أمام القضاء أو أمام أية جهة أخرى أو فى مواجهة الغير • ويجوز لرئيس الحزب أن ينيب عنه واحدا أو أكثر من قيادات الحزب فى مباشرة بعض اختصاصاته ، وذلك طبقا لنظامه الداخلى (مادة ١٠) •

عاشرا ـ وفى ظل هذه الأحكام توجد فى مصر ، عند اعداد هذا البحث (ديسمبر سنة ١٩٨٧) ستة أحزاب هى :

١ ـ الحزب الوطنى الديمقراطى ، برئاسة السيد الرئيس محمد حسنى مبارك .

٢ ـ حزب الوفد الجديد ، برئاسة السيد محمد فؤاد سراج الدين .

٣ ـ حزب العمل الاشتراكى ، ويرأسه المهندس ابراهيم شكرى .

٤ ـ حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى ، وأمينه العام السيد خالد محيى الدين .

٥ ـ حزب الأحرار الاشتراكيين ، ويرأسه السيد مصطفى كامل مراد .

٦ ـ حزب الأمة . وقد قام هذا الحزب الأخير بمقتضى حكم من المحكمة الادارية العليا ويرأسه السيد أحمد الصباحى. ولا تتسع ظروف هذا المؤلف لاستعراض برامج هذه الأحزاب، فكل منها يقع فى عشرات الصفحات ، ونحيل من أراد التوسع

فى هذا الأمر ، الى رسالة للدكتوراة ، أعدها تحت اشرافنا د. الدكتور طارق فتح الله خضر ، سنة ١٩٨٦ ، فقد ضمنها البرامج التفصيلية لأحزاب مابعد الثورة التى أشرنا اليها فيما سبق . والذى يستلفت النظر هو تشابه برامج الأحزاب الى حد كبير ، ومرجع ذلك الى التزام الأحزاب بالمبادىء الواردة فى قانون الأحزاب والتى أشرنا اليها فيما سلف .

الخاتمة

١ ـ ان أسس النظام النيابى ـ كما أوضحنا فيما سلف ـ قد أصبحت معروفة ، ولا يدور الخلاف الا حول التفاصيل ، وتحرص الدساتير الحديثة على النحو السابق تفصيله ، على بلورة هذه الأسس وتوضيحها ، لكى تكون مجسدة أمام الحكام والمحكومين •

ولكن يعنينا فى خاتمة هذه الدراسة الموجزة ، أن نبرز حقيقة قد تخفى على الكثيرين ، وهى أن أحدث النظريات ، وأعدل المبادىء ، مهما أحكمت صياغتها ، وروعى الاحتياط والتبصر فى وضعها ، فهى عاجزة بمفردها عن أن تحقق سيادة العدل والقانون ، وهى هياكل جامدة اذا لم تبث فيها الروح الجماعة التى وضعت هذه المبادىء لتحكمها وتنظم شئونها • ولقد لمس العلامة العميد دوجى ـ كبير علماء القانون العام المعاصرين بلا منازع ـ هذه الحقيقة وجسدها حيث يقول : « لم يوجد بعد ذلك المبدأ الذى يستطيع بمفرده أن ينشر العدل والوفاق، وأن يحقق السلام والسعادة للبشرية ، وان أعدل القواعد لا يمكن أن تعفى الأفراد من بذل الجهود اللازمة لاستمرارها، وبث الحياة فيها ، وجعلها تؤتى الثمرات المرجوة منها !!

فليس الغريب أن تتعسف الادارة أحيانا ، وهى تستعمل السلطات المتروكة لتقديرها ، وليس بعجيب أن تنحرف فى بعض الحالات باختصاصاتها عن الأهداف التى حددها القانون لها ، وكما قال فقيه كبير آخر بحق « ان خلف الأعمال الادارية لأحسن الادارات تنظيما ، يجد الباحث كثيرا من البواعث غير المحمودة ، والقانون لا يطبق على الأصدقاء ، بنفس الشدة والصرامة التى يطبق بها على الأعداء » • ولكن الغريب والعجيب أن يتقبل الأفراد عسف الادارة وتعنتها ــ اذا ما فعلت ذلك ــ بخضوع وخنوع ، اننا ونحن ننتقد نظمنا ، وحين نسجل نقص تشريعاتنا يجب ألا ننسى الدور الحيوى الذى يقع على عاتق الأفراد حين يطبق عليهم القانون ، وألا نغفل المهمة الرئيسية التى يباشرها القاضى حينما يطلب اليه مراقبة هذا التطبيق!

ان من المؤكد أن تهاون الأفراد فى محاسبة الادارة عن عسفها وتعنتها ، فوق ما فيه من ضياع لحقوقهم ، واهدار لحرياتهم، ليشجع الادارة على التمادى فى غيها ، والاستمرار فى اعوجاجها ، كما أنه يبث روح التخاذل بين أفراد المحكومين أنفسهم • ولنتذكر دائما ، أن روح الحرية لم تستقر وتتأهل فى الدول الديمقراطية الا بعد تضحيات جسام ، قدمها الشعب خلال ثورات متعاقبة ، وأوقع أشد أنواع الجزاء على الحكام الذين عبثوا بتلك الحريات • ومن زار متاحف الشمع فى انجلترا وغيرها ، يجد تجسيدا حيا لمشاهد اعدام الحكام

الطغاة ، الذين اعتدوا على حريات شعوبهم ، حتى تكون هذه المشاهد المجسدة ، نذيرا للحكام ، وتذكيرا للمحكومين ·

٢ ـ ولقد أردنا أن نضع أو فى الضمانات لكفالة سيادة القانون ، فى دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٧١ (المعدل سنة ١٩٨٠) لسد الثغرات التى تكشفت فى التطبيق:

(أ) فأنشأنا المحكمة الدستورية العليا لمراقبة مطابقة القوانين واللوائح للدستور ·

(ب) وضمنا الدستور نصا على مجلس الدولة ، وعلى اختصاصاته الأساسية لكفالة أن تصدر القرارات الادارية ، والتصرفات الادارية عموما فى حدود القانون ·

(ج) وجاءت الأبواب الثلاثة ـ الثانى والثالث والرابع ـ من الدستور ، كأوفى ما تكون من حيث الصياغة والموضوع ، اذ تضمنت كل ما يجب النص عليه فى مجالات « المقومات الأساسية للمجتمع » سواء المقومات « الاجتماعية والخلقية » ، أو « المقومات الاقتصادية » وفى مجال « الحريات والحقوق والواجبات العامة » وأخيرا فى مجال « سيادة القانون » الذى تضمن

أحكاما لم ترد فى دساتيرنا السابقة على تعددها بل ولا يوجد لها نظير فى معظم دساتير العالم المتحضرة.
وعلى رأس هذه الأحكام :

- حظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء .

- خلق دعوى حسبة للطعن فى الاجراءات التى تقيد حرية المواطنين .

- الزام الدولة بسرعة الفصل فى القضايا وتقريب جهات القضاء من المتقاضين .

- كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم ، وتكفل الدولة تعويضا عادلا لمن وقع عليه الاعتداء .

٣ ـ ولما كان الشعب هو الحارس لنظمه ومؤسساته ، والساهر على حماية حقوقه ، فأنه من الواجب أن يدرك هذه الحقوق والحريات ، لأن الناس أعداء ماجهلوا كما يقولون • ولهذا فان أهم الضمانات فى مجال الحريات العامة أن يعلم كل مواطن ـ بقدر ثقافته واستعداداته ـ ماله من حقوق وما عليه من واجبات • واذا كانت هذه مهمة مؤسسات التعليم بمختلف مستوياتها ، فان هذه المؤسسات تقف عادة عند العموميات كما أن الفرصة لا تتاح لجميع المواطنين لتلقى القدر اللازم من الثقافة لممارسة الحقوق السياسية • ولهذا فان على الأحزاب السياسية أن تتولى هذه المهمة ، وأن تعد القياديين من أعضائها ، لمهام الحكم بمختلف مستوياتها : سواء على صعيد العمل النقابى ، أو من خلال المجالس الشعبية المحلية بمختلف مستوياتها ، وختاما بالمجالس النيابية على مستوى الدولة • وهكذا يدرك كل عضو عمله مقدما ، فيؤديه على أفضل ما يكون الأداء ، وتتحقق الاستمرارية فى العمل الحكومى ، بغض النظر عن تغير الحكومات ، وعلى النحو السابق تفصيله • وكل هذا يتطلب خلق ظروف عامة ، يؤمن بها ، بل ويقدسها ، الحكام والمحكومون •

٤ ـ وأخيرا فانه من المتعين أن توضع أقسى العقوبات لكل من يعتدى على الحريات العامة أو يخالف أحكام الدستور بسوء نية ، وأن تعتبر تلك الجرائم من الجرائم المستمرة ...

التى لا تسقط بالتقادم مهما طال الزمن ، حتى لا يغتر حاكم بسلطانه ، وأن تنتهى الى غير رجعة أقصوصة أن الشعوب سرعان ما تنسى ، وأن الشعب المصرى بالذات ميال الى الصفح والغفران لمن أساءوا اليه ، مما يشجع الحكام على الانحراف• ولقد رأينا فيما سبق أن دستورنا الحالى قد طبق هذا المبدأ بالنسبة الى بعض الجرائم ، والمطلوب أن تعمم القاعدة ، حتى يكون التطبيق الفعلى على مستوى النصوص النظرية والتى وصلت الى درجة كبيرة من التقدم كما رأينا فيما سلف •

الفهرس

صفحة

مقدمة عامة :

الباب الأول

السلطات الثلاث فى النظام النيابى

الفصل الأول : السلطة التشريعية

المطلب الثانى

رئيس الجمهورية كجزء من السلطة التشريعية

صفحة

صفحة

الفصل الرابع : سلطة الصحافة

الباب الثانى

النظام النيابى والأحزاب السياسية

الفصل الأول ـ مدى ضرورة الأحزاب للنظام النيابى

صفحة

طبع بالهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية

رئيس مجلس الادارة

رمزى السيد شعبان

الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية

١٧٨٤ — ١٩٩٢ — ١٠٠٠٠


Bibliotheca Alexandrina
0459346